

Mahdollisuudet tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa – oikeudellinen selvitys

Selvitys ympäristöministeriölle 3.4.2024

Martti Häkkänen
Maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Toimeksianto.....	5
1.2	Rajaus.....	7
1.3	Rakenne.....	8
2	KOLME LÄHESTYMISTAPAA VALITUSOIKEUKSIIN.....	9
2.1	Johdanto	9
2.2	Nykytilanne ja keinot.....	10
2.2.1	Säätely	10
2.2.2	Kolme keinoa.....	13
2.3	Valitusoikeuden rajaaminen.....	14
2.3.1	Mahdollisuudet	14
2.3.2	Perustuslailliset kysymykset.....	19
2.3.3	Valituskierre	19
2.4	Osallistumisvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä ...	20
2.4.1	Muistutusmallin perusteet	20
2.4.2	Mitä se tarkoittaisi maankäyttö- ja rakennuslain kannalta?....	23
2.4.3	Mitkä olisivat sen vaikutukset?	24
2.4.4	Perustuslailliset kysymykset.....	25
2.5	Valittamisen piilomotiiveihin puuttuminen	26
2.5.1	Lähtökohta	26
2.5.2	Yleinen tyytymättömyys	28
2.5.3	Korvausvastuu kiusantekovalituksiin?	29
2.5.4	Huoli kiinteistön arvonlaskusta	36
2.6	Johtopäätökset.....	37
3	MIKÄ ON MAHDOLLISTA PERUSTUSLAIN JA KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN KANNALTA?	39
3.1	Tarkasteltavat valitusoikeuden muutokset.....	39
3.2	Laillisuusvalvonta	40
3.2.1	Nykytilanne ja mahdolliset muutokset	40
3.2.2	Laillisuuden ennakko- ja jälkivalvonnan suhde	44
3.2.3	Mitä vaatimuksia perustuslaista johtuu?	47
3.3	Ympäristölliset oikeudet	51
3.3.1	Suomen perustuslaki.....	51
3.3.2	Ihmisoikeussopimus	55
3.3.3	Euroopan unionin oikeus	61
3.3.3.1	Johdanto	61
3.3.3.2	Århusin sopimus	61
3.3.3.3	YVA-direktiivi muutoksineen	68
3.3.3.4	EU:n perusoikeuskirja	71
3.3.3.5	Ruotsin vuoden 2022 PBL:n muutos.....	75
3.3.3.6	Merkitys Suomen kannalta	78
3.3.4	Johtopäätös	81
3.4	Asianosaisen asema.....	83
3.4.1	Oikeusturva.....	83

3.4.2 Omaisuuden suoja, elinkeinovapaus ja talouden toiminta.....	85
3.5 Erityiskysymys: kunnallinen itsehallinto	91
3.6 Johtopäätökset – mikä on mahdollista?	95
4 YHTEENVETO	99
LÄHTEET	102

TIIVISTELMÄ

Selvityksen kohteena on kysymys mahdollisuudesta tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa. Tarkoituksena on ollut kartoittaa oikeudellista liikkumavaraa valitusoikeussäätelyssä. Selvitys on jatkumoa aihepiiristä tehdyille aiemmille selvityksille, joissa on tarkasteltu mahdollisuuksia siirtyä asianosaisperusteiseen valitusoikeuteen asemakaavoituksessa ja mahdollisuuksiin kytkeä valitusoikeuden käyttäminen muistutuksen tekemiseen.

Asianosaisuuteen ja muistutusmalliin on aiemmissa selvityksissä nähty liittyvän tiettyjä perustuslaillisia ja eurooppaoikeudellisia epäselvyyksiä. Aiemmissa selvityksissä on päädytty myös siihen, että muutoksilla ei voitaisi juuri nopeuttaa kaavoitus- ja valitusprosesseja. Näiden näkökohtien perusteella suosituksena on esitetty nykyisen järjestelmän pysyttäminen.

Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat kuitenkin antaneet selvitysten julkaisemisen jälkeen valitusoikeussäätelyä ja muistutusmenettelyä selkeyttävää oikeuskäytäntöä. Sen pohjalta Ruotsissa on vuonna 2022 toteutettu muutos kaavoitus- ja rakentamislain muistutusvaatimusta koskevaan säätelyyn. Nämä oikeustilaa selkeyttäneet tuomiot ja lainmuutos antavat perusteen tarkastella valitusoikeussäätelyn muuttamismahdollisuuksia myös Suomen maankäyttö- ja rakennuslain kehittämisen kannalta.

Johtopäätöksenä todetaan aiempien selvitysten tapaan, että oikeudellinen liikkumavara valitusoikeuksien rajaamisessa on suppea. Selvää on ensinnäkin, että asianosaisen valitusoikeutta ei voida poistaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja Ruotsin lainuudistuksen valossa näyttäisi kuitenkin siltä, että muistutuksen tekeminen kaavoitusprosessin yhteydessä voitaisiin tietyin rajoituksin säätää edellytykseksi valitusoikeuden käyttämiselle. Tämä voi tehostaa kaavoitus- ja valitusprosesseja, kun puutteet voidaan korjata jo kaavoitusvaiheessa sekä näin vähentää yllätyksenä tulevista valituksista aiheutuvia viiveitä ja haittoja. Mahdollista saattaa olla myös valitusoikeutettujen piirin rajaaminen asianosaisiin esimerkiksi sellaisissa asemakaava-asioissa, joilla ei ole todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Selvitys on luonteeltaan valitusoikeuksia koskevan säätelyn kehittämisen oikeudellisia reuna-ehdoja kartoittava, eikä se siten sisällä toimenpide- tai politiikkasuosituksia.

1 JOHDANTO

1.1 Toimeksianto

Tämän selvityksen toimeksiantona on selvittää mahdollisuuksia tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä erityisesti kaavoituksessa. Toimeksiannon mukaisesti erityistä huomiota kiinnitetään valitusoikeuksien määräytymiseen asemakaavoituksessa ja mahdollisuuksiin valitusoikeuksia koskevalla sääntelyllä sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitusprosesseja. Selvitystarve liittyy pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman (16.6.2023) seuraaviin tavoitteisiin:

”Hallituksen tavoitteena on sujuvoittaa ja nopeuttaa kaavoitus-, lupa- ja valitusprosesseja. Tavoitteen toteuttamiseksi hallitus uudistaa maankäytön ja rakentamisen sääntelyä sekä purkaa normeja. Hallitus käynnistää maankäytön ja rakentamisen sääntelyn keventämisen, joka koskee koko Suomen rakentamismääräyskokoelmaa (lait, asetukset ja ohjeet).”

”Ohjataan resursseja kaavoitukseen, rakennusvalvontaan, ympäristö- ja vesilupaviran omaisille sekä hallinto-oikeuksille niiden prosessien nopeuttamiseksi. Sujuvoitetaan kaavoitus- ja lupaprosesseja ja kevennetään niihin liittyvää menettelyjä.”

”Selvitetään keinoja puuttua kaavoista ja rakennusluvista tehtyjen valitusten määrään ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Selvitetään esimerkiksi mahdollisuutta tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä.”¹

Kaavoitusta koskevat valitusoikeudet ovat tällä hetkellä tarkastelun kohteina ympäristöministeriön asettamassa alueidenkäyttötyöryhmän työssä. Työryhmän toimikausi on 10.11.2023–30.9.2024. Tavoitteena on, että hallitus voisi antaa lakiesityksen eduskunnalle kevädistuntokaudella 2025.² Selvitys on laadittu palvelemaan työryhmän työtä siltä osin kuin kaavoituksen sujuvoittamista halutaan edistää valitusoikeuksiin kohdistuvalla sääntelyllä. Selvitys on laadittu rajatussa aikataulussa helmi-maaliskuun aikana vuonna 2024.

Selvityksen kohteeksi ei ole ympäristöministeriön puolelta annettu tiettyä sääntelymallia tai -ehdotusta, jota tulisi nimenomaisesti arvioida. Päinvastoin toimeksiantona on ollut tarkastella ja pohtia ikään kuin synteetinomaisesti aiheesta aiemmin tehtyjen selvitysten pohjalta

¹ Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 16.6.2023, Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, s. 120. Osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.

² Hankenumero YM 057:00/2023.

mahdollisuuksia valitusoikeussääntelyn kehittämiseksi sekä arvioida tähän liittyviä maankäyttö- ja rakentamisoikeudellisia³, sekä erityisesti perustuslaillisia, eurooppaoikeudellisia ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvia oikeudellisia reunaehdoja.

Selvityksen kohteeksi rajataan ensisijaisesti vain asemakaavoitukseen liittyvät valituskysymykset. Rakentamisen lupajärjestelmän valitusoikeuskysymyksiä ei tarkastella. Rakentamisen lupajärjestelmän valitusoikeudet tulevat määräytymään pääasiassa eduskunnan jo hyväksymän ja 1.1.2025 voimaan tulevan rakentamislain piirissä. Myöskään ei tarkastella ympäristöllisten lupien sujuvoittamista, josta on vireillä erilliset lainsäädäntöhankkeet⁴.

Selvitys on luonteeltaan oikeudellinen siten, että lähdeaineistona käytetään pääasiassa voimassa olevaa lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoja sekä oikeuskäytäntöä ja -kirjallisuutta. Selvityksessä tukeudutaan lisäksi runsaaseen aiempaan selvitysaineistoon, jossa on kartoitettu tilastollisesti ja haastatteluin valitusoikeuksiin liittyviä eri kysymyksiä. Toisaalta osa vanhemmista selvityksistä on sellaisia, että niissä esitettyjä kehittämissuhteita on jo lainmuutoksilla toteutettu. Vanhemmat tilastotarkastelut ovat sellaisia, että samaisista lainmuutoksista johtuen tilastot ovat voineet osin olennaisestikin muuttua. Viitataan erityisesti valituslupajärjestelmän käyttöönottoon ja ELY-keskusten valitusoikeuksien rajaamiseen.

Selvityksen tarkoitus on kartoittaa erityisesti perustuslaillisia, eurooppaoikeudellisia ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvia vaatimuksia sen hahmottamiseksi, missä kulkevat kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran rajat. Tarkastelukulmana on toimeksiannon mukaisesti nimenomaan se, missä määrin valitusoikeuksia on mahdollista jollain tavalla rajata tai muutoin tarkentaa. Samaa teemaa on selvitetty jo aiemminkin ympäristöministeriön toimeksiannosta erityisesti Eija Mäkisen vuoden 2019 selvityksessä *Asemakaavoitus ja asianosaisperustien valitusoikeus*⁵ ja saman kirjoittajan vuoden 2016 selvityksessä *Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? – Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö*⁶.

³ Selvytyden voidaan todeta, että tässä selvityksessä käytetään jäljempänä nimikettä maankäyttö- ja rakennuslaki, vaikka eduskunta on jo hyväksynyt lainmuutoksen, jolla maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusosio eriytetään alueidenkäyttölaiksi ja rakentamisosio rakentamislain 1.1.2025 lukien.

⁴ Hankenumerot YM063:00/2023 ja YM046:00/2023.

⁵ Ks. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-034-7>.

⁶ Ks. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4598-8>.

Huomioon otetaan erityisesti näiden selvitysten julkaisemisen jälkeen tapahtuneet oikeustilan muutokset ja selvennykset, jotka johtuvat erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, sekä Ruotsin vuoden 2022 suunnittelu- ja rakentamislain (plan- och bygglagen, 2010:900) 13:11:n muistutussääntelyn muutos, jonka yhteydessä on arvioitu sen suhdetta eurooppaoikeudellisiin vaatimuksiin.

1.2 Rajaus

Selvityksen laadinnan kuluessa on käynyt selväksi, että kaavoituksen sujuvoittaminen mahdollisine valitusprosesseineen on monitahoinen kokonaisuus. Kysymys on yhtäältä varsinaisen kaavoitusprosessin sujuvuudesta kuntatasolla, mutta toisaalta mahdollisen valitusprosessin sujuvuudesta valitus- ja tuomioistuinvaiheessa. Valitusten osalta puolestaan kysymys on yhtäältä siitä, kuinka laajan henkilöpiirin on kaavoituspäätöksistä mahdollista valittaa ja millä perusteilla. Toisaalta kysymys valitusten sujuvasta käsittelystä tuomioistuimissa (hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus) on nähdäkseni oma varsin itsenäinen temansa.

Varsinkin kaavoitusprosessiin ja valitusten tuomioistuin käsittelyyn liittyvät kysymykset ovat kahtalaisia. Yhtäältä näissä on mahdollisuuksia prosessien nopeuttamiseen. Toisaalta on jossain määrin epäselvää, missä määrin tämä on nimenomaan oikeudellisesti sääntelemällä mahdollista, ja missä määrin kysymys on pikemmin erilaisten hallinnollisten, organisaattoristen ja työnjohdollisten prosessien sujuvoittamisesta ilman varsinaista sääntelyä. Tietenkin jonkinlaisena keinona voidaan ajatella sitovien määräaikojen säätämistä niin kaavoituksen kuin valitusten käsittelyn kestolle. Tähän liittyy kuitenkin siinä määrin omantyyppisiä oikeudellisia ja käytännöllisiä kysymyksiä, että ne on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Koska selvitys on luonteeltaan ensi sijassa valitusoikeussääntelyn muuttamisen oikeudellisia reunaehtoja kartoittava, se ei myöskään sisällä itsenäistä tilastollista tarkastelua esimerkiksi kaavoitusprosessien kestoista, valitusten lukumääristä tai valitusten käsittelyajoista.

Käyttöön on selvitystä varten sinänsä toimitettu ministeriön puolelta tuoreita tilastoja näistä kysymyksistä vuodelta 2023. Tilastojen valossa olennaisia muutoksia ei kuitenkaan näyttäisi

tapahtuneen esimerkiksi siihen verrattuna, millä tavoin asia on hahmotettu aiemmissa selvityksissä⁷. Lähtökohtana voidaan siis pitää sitä, että esimerkiksi vuosittain hyväksyttävistä noin 1500 asemakaavasta valitetaan vajaasta 10 %:sta, suurimman osan valituksista tekevät yksityishenkilöt (n. 70 %), ja suurin osa heidän ja kaikkien tekemistä valituksista hylätään (noin 70 %). Valitusten käsittelyajat ovat hallinto-oikeuksissa keskimäärin noin 10–18 kuukautta (vaihtelu on suurta) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 6–13 kuukautta. ELY-keskusten valitusten määrät näyttäisivät selvästi vähentyneen vuoden 2017 lainmuutoksen jälkeen. Ylipäänsä näyttäisi siltä, että luvut ovat pysyneet pitkään varsin vakiintuneina.⁸

1.3 Rakenne

Johdannon jälkeen toisessa luvussa hahmotellaan niitä periaatteellisia keinoja, joilla valitus-oikeuksiin ylipäänsä voidaan puuttua. Kolmannessa luvussa tarkastellaan hahmoteltujen keinojen oikeudellisia reunaehtoja perustuslain, eurooppaoikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Nimenomaan tämä kolmas luku on selvityksen keskeisin. Siinä tarkastellaan erityisesti ns. muistutusmallia ja valitusoikeutettujen piirin rajaamiseen liittyviä oikeudellisia reunaehtoja. Siis toisin sanoen kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa. Neljännessä luvussa luodaan lyhyt yhteenveto. Selvityksen alkusivuille on sisällytetty myös lyhyt tiivistelmä, jossa tiivistetään selvityksen keskeinen sisältö ja johtopäätökset.

⁷ Ks. Mäkinen 2019.

⁸ Ks. jäljempänä luku 2.3.1 viitteineen.

2 KOLME LÄHESTYMISTAPAA VALITUSOIKEUKSIIN

2.1 Johdanto

Kaavoja koskevia valitusoikeuksia ei voida tarkastella irrallaan kaavoitus- ja lupajärjestelmän kokonaisuudesta silloin, jos yleisempänä tavoitteena on näiden prosessien nopeuttaminen. Kaavat ja niitä koskevat valitukset ovat tässä kokonaisuudessa yksi, joskin varsin keskeinen osatekijä. Toisaalta valitusoikeuksien laajentamista tai supistamista ei voida tarkastella myöskään eristään se maankäyttö- ja rakennuslain muusta järjestelmästä ikään kuin puhtaaksi valitusoikeuskysymykseksi. Tarkastelu edellyttää välttämättä myös esimerkiksi kaavoitusjärjestelmän, oikeusturvan ja osallistumisen kaltaisten sekä muiden perustuslaillisten yms. kysymysten tarkastelua.⁹ Näitä kysymyksiä tarkastellaan tässä selvityksessä.

Hallitusohjelman kaavoitus-, lupa- ja valitusoikeusjärjestelmän sujuvoittamisen osalta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota seuraavaan. Näyttää siltä, että näitä samoja tavoitteita koskevia uudistuksia olisi jo monelta osin tulossa niin rakentamislain (751/2023)¹⁰ kuin mahdollisen, parhaillaan valmistelussa olevan uuden alueidenkäyttölain osalta. Yksittäisinä havaintoina tällaisia ovat esimerkiksi rakentamislain sääntely, jolla lisätään poikkeamismahdollisuuksia asemakaavasta asuntorakentamisen ja tuulivoimarakentamisen osalta (rakentamislain 57.3 §). Puolestaan alueidenkäyttölain puolella hallitusohjelmaan kirjattu tavoite yksityisen tahon aseman vahventamisesta kaavoitusprosessin käynnistymisvaiheessa toteutuessaan vauhdittanee osaltaan varsinaista kaavoitusmenettelyä kaavoituksen alkuvaiheessa¹¹.

Tältä kannalta katsottuna nyt käsillä oleva kysymys kaavoitusta koskevista valitusoikeuksista on siten nähdäkseni vain yksi osa tätä laajempaa sujuvoittamiskokonaisuutta.

⁹ Ks. näin esim. Tarasti 2007, s. 13. Tarasti rajaa selvityksensä ulkopuolelle sinänsä valitusoikeuksien laajentamiseen ja supistamiseen samoin kuin muutkin valitusoikeuksiin liittyvät kysymykset.

¹⁰ Rakentamislain osalta on parhaillaan vireillä ns. korjaussarja, jolla 1.1.2025 voimaan tulevaan rakentamislakiin tehdään tiettyjä muutoksia. Ks. hallituksen esitysluonnos laiksi rakentamislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta (7.1.2024). Osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=65211281-8a8f-4eb3-9465-ff3246a312c0&attachmentId=21644>.

¹¹ Ks. työryhmän asettamispäätös 1.11.2023 VN/26856/2023 ja siinä viitatus hallitusohjelman alueidenkäyttölakia koskevat tavoitteet, joissa todetaan muun ohella, että ”Alueidenkäyttölakiin kirjataan maanomistajan aloiteoikeus yleis- ja asemakaavalle. Asetetaan kunnille velvollisuus käsitellä aloite laissa säädetyssä määräajassa. Kunnan on annettava ratkaisu kaavoitusaloitteeseen monijäsenisen toimielimen päätöksellä.”

2.2 Nykytilanne ja keinot

2.2.1 Sääntely

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 luvussa on säädetty muutoksenhausta kaavoja, rakennusjärjestystä, rakentamisen lupia ja muita maankäyttö- ja rakennuslain piirissä tehtäviä päätöksiä koskien sekä viranomaisen niin sanotusta oikaisukehotuksesta kaava-asiassa. Luku sisältää säännökset muutoksenhaun tavasta, kuten muutoksenhakuväylästä ja muutoksenhakutyypistä. Valitusoikeutettujen piiristä kaavoituksen osalta on säädetty 191 §:ssä¹². Pääsäännön mukaan valitusoikeudet ovat – hieman yksinkertaistaen – seuraavilla tahoilla:

- 1) Asianosaisella, eli sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (MRL 191.1 § ja KuntaL 137.1 §);
- 2) Kunnan jäsenellä (MRL 191.1 § ja KuntaL 137.1 §);
- 3) Käytännössä ELY-keskuksella vaikutuksiltaan valtakunnallisissa ja merkittävässä maakunnallisissa kaava-asioissa, mutta myös muilla sellaisilla viranomaisilla, joiden toimialaan kaava-asia kuuluu (MRL 191.1 §, erit. MRL 18.2 §);
- 4) Sellaisella maakunnan liitolla ja kunnalla (esim. naapurikunnalla), joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä on vaikutuksia;
- 5) Rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä (esim. ympäristöjärjestö), toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan (MRL 191.2 §); ja
- 6) Valtakunnallisella yhteisöllä (esim. ympäristöjärjestö), mutta vain maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ja senkin osalta vain siltä osin kuin kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta (MRL 191.2 §).

Kunnan jäsenen valitusoikeus poikkeaa kaikkien muiden valitusoikeutettujen tahojen asemasta siten, että tällä on valitusoikeus pelkän kunnan jäsenyyden perusteella ilman mitään lisäedellytyksiä. Toisaalta on huomattava, että käytännössä yhdellä ja samalla henkilöllä (luonnollinen henkilö tai yritys taikka muu oikeushenkilö) saattaa olla valitusoikeus samanaikaisesti sekä asianosaisuuden että kunnan jäsenyyden perusteella. Kaikkien muiden tahojen osalta valitusoikeuden syntyminen edellyttää pääsääntöisesti jonkinlaista MRL 191 §:stä tai siinä viitatussa sääntelystä johtuvaa erityistä sisällöllistä suhdetta kaava-asiaan.

¹² Säännöksen sanamuodot hiukan muuttuvat 1.1.2025 lukien, mutta asiasisältö ei. Ks. laki 752/2023.

Samainen MRL 191 §:n säännös sisältää myös kaksi oikeudellisesti olennaista poikkeusta siitä, miten valitusoikeudet edellä mainittujen pääsääntöjen mukaan määräytyvät:

- 1) Kunnan jäsenellä ei ole valitusoikeutta vaikutukseltaan vähäisestä asemakaavamuutoksesta, ellei tämä ole ns. asianosainen, mutta muutoin eri tahojen valitusoikeudet määräytyvät edellä todettujen pääsääntöjen mukaan (MRL 191.3 §); ja
- 2) Vain kunnalla on oikeus hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta silloin, kun hallinto-oikeus on kumonnut kunnan tekemän kaavan hyväksymispäätöksen, ellei kyse ole maanomistajan laatimasta ranta-asemakaavasta (MRL 191.4 §).

Vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavamuutoksissa ei kunnan jäsenellä siten ole valitusoikeutta pelkän jäsenyytensä perusteella, ellei tämä ole kaava-asiassa asianosainen. Valitusoikeutettujen piiri on siten suppeampi kuin tavanomaisissa asemakaava-asioissa. Puolestaan jatkovalitusmahdollisuutta hallinto-oikeuden kaavan kumoavasta päätöksestä on voimakkaasti rajoitettu vain kunnan valitusoikeuteen. Näissä tilanteissa ei jatkovalitusoikeutta siis ole asianosaisilla tai muillakaan valituksentekoon pääsääntöjen mukaan oikeutetuilla.

Kaavoitusmenettelystä on säädetty laajasti erityisesti MRL 8 luvussa. Siihen muun ohella sisältyvän MRL 65.1 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (muistutus). Oikeutta muutoksenhakuun valittamalla kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä ei kuitenkaan ole mitenkään sidottu siihen, onko valitukseen oikeutettu osallistunut kaavan valmistelun eri vaiheisiin tai onko tämä esittänyt kaavasta mielipiteitään eli muistutusta.

Kuntalain (410/2015) 3 §:n mukaan kunnan jäseniä ovat 1) henkilö, jonka kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on, 2) yhteisö tai säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa ja 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kotikuntalain 2.1 §:n pääsäännön mukaan henkilön kotikunta on se kunta, jossa hän asuu. MRL 191.1 §:n ja KuntaL 137.1 §:n mukaan valitusoikeus kaava-asioissa on siten kaikilla näillä tahoilla.

Kunnallisvalitus on siten varsinkin kunnan jäsenyyteen perustuvana valitustyyppinä niin sanottu *actio popularis* -tyyppinen valitus. Sillä tarkoitetaan, että henkilöllä on oikeus valittaa, siis saattaa jokin päätös valituksella tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman, että hänellä olisi asiaan välitöntä henkilökohtaista intressiä. Toisaalta on huomattava, että valittaja voi sinänsä

olla samanaikaisesti sekä kaavaratkaisuun nähden asianosainen että kunnan jäsen, jolloin hänellä olisi valitusoikeus sekä kunnan jäsenyyden että asianosaisasemansa perusteella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 188.1 §:n mukaan valitus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä tehdään hallinto-oikeudelle sen mukaan kuin kuntalaissa säädetään. Valituslajina on siten niin sanottu kunnallisvalitus, ei oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) tarkoitettu hallintovalitus. Kuntalain kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan siltä osin kuin ne poikkeavat hallintovalitusta koskevista säännöksistä (KuntaL 144 §). Valituslajeissa on tiettyjä eroja, joita ei tässä kuitenkaan ole tarpeen lähemmin käsitellä.¹³

Kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella. KuntaL 135.2 §:n mukaan perusteena voi olla se, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, 2) päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa, tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Kaava-asioissa on siten mahdollista valittaa vain kaavoitusmenettelyn tai kaavan sisällön lainmukaisuudesta, mutta ei esimerkiksi siitä, että valittaja katsoo kaavan olevan jollakin tavalla epä-tarkoituksenmukainen. Näin ollen valituksen perusteena ei voi siten voi olla esimerkiksi vain se, että valittajan näkemyksen mukaan jokin toinen kaavaratkaisu olisi ollut ”parempi”.

Kaava-asioissa valitusperusteiden on lähtökohtaisesti perustuttava sellaisiin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin, joilla säännellään kaavoitusmenettelyä tai kaavan sisältöä.¹⁴ Valitusperusteena voi siten olla esimerkiksi se, että kaavan tueksi ei ole teetetty MRL 9 §:ssä tarkoitettuja selvityksiä, kaavoitusmenettelyssä ei ole noudatettu MRL 8 luvussa säädettyä menettelyä tai että kaava ei täytä laissa säädettyjä sisältövaatimuksia (esim. MRL 54 §). Valitusperusteena voi olla muukin maankäyttö- ja rakennuslain ulkopuolinen sääntely, jota sovelletaan kaavoitusasioihin. Valitusperusteena voi olla esimerkiksi se, että kaavaratkaisu ei täytä perustuslain (731/1999) 6 §:stä johtuvaa vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta tai että kaavan hyväksyminen on perustunut hallintolain (434/2003) 6 §:n vastaisesti jonkin sellaisen päämäärän edistämiseen, joka ei ole lain mukaan hyväksyttävä.

Toisaalta esimerkiksi kaavojen sisältöjen lainmukaisuuden ilmaisevat sisältövaatimussäännökset (esim. asemakaavan osalta MRL 54 §) on kirjoitettu joustavan normin muotoon.

¹³ Ks. kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen eroista lähemmin Mäkinen 2016, s. 15–19.

¹⁴ Lakitekstissä, esimerkiksi muutoksenhakua koskevissa 25 luvun säännöksissä, ei ole nimenomaisesti määritetty niitä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä, jotka ovat ylipäänsä valitusperusteiksi ”kelpaavia”.

Vaikka kyseessä on oikeudellisesti velvoittava säännös, sisältää se siten osittain niin väljiä ilmaisutapoja, että käytännössä kaavojen lainmukaisuuden arvioinnin ja kaavan tarkoituksenmukaisuuden välinen tarkka rajanveto saattaa muodostua varsin vaikeaksi.¹⁵ Kaavavalituksessa voi siten säännösten joustavan kirjoitustavan takia olla tietyissä tapauksissa väistämättä myös tarkoituksenmukaisuuselementtejä, vaikka kyse onkin laillisuusvalituksesta.

2.2.2 Kolme keinoa

Teoriassa valitusoikeuksia koskevaa MRL 191 §:n sääntelyä voitaisiin tarkastella varmasti monesta eri näkökulmasta. Näyttäisi kuitenkin siltä, että sikäli kuin pyritään tarkastelemaan nimenomaan valitusoikeuden rajaamismahdollisuuksia tai valitusoikeuksien käyttämisen kontrollin lisäämistä, kolme perusvaihtoehtoa asian lähestymiseksi ovat seuraavat:

- 1) MRL 191 §:n mukaisten valitusoikeutettujen piirin rajaaminen (luku 2.3);
- 2) MRL 191 §:n mukaisen valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi asetettava muistutus- tai muu osallistumisvelvoite (luku 2.4); ja
- 3) Varsinaista MRL 191 §:n mukaista valitusoikeutta rajoittamatta tai muistutusveloitetta asettamatta tapahtuva puuttuminen valittamisen ”kannusteisiin” (luku 2.5).

Nähtiinpä nykyisten valitusten määrät liian suurina, sopivina tai vähäisinä, nämä ovat nähdäkseni ne oikeudelliset keinot, joilla valitusten määrää voidaan pääasiassa pyrkiä vähentämään nimenomaan valitusoikeuksiin kohdistuvalla sääntelyllä. Ensimmäinen eli valitusoikeuksien jonkinlainen poistaminen on kaikkein suurin ja järkein tapa, toisessa ei puututa muodollisesti valitusoikeutettujen piiriin, mutta pyritään osallistumisvelvoitteella ehkäisemään tulevia valituksia. Kolmannessa ei suoranaisesti puututa kumpaankaan näistä, vaan pyritään esimerkiksi korvausvastuulla kannustamaan valitusten tekoon niin sanotusti vain aiheesta.

Seuraavassa tarkastellaan aihepiiriä näiden jaotteluiden pohjalta.

¹⁵ Ks. HE 101/1998 vp, s. 120.

2.3 Valitusoikeuden rajaaminen

2.3.1 Mahdollisuudet

Kaavoitusta koskevien valitusoikeuksien mahdollista rajaamista voitaisiin toki tarkastella kaikkien kaavatasojen eli maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksen osalta erikseen. Maakunta- ja yleiskaavan yleispiirteisyydestä ja usein myös alueellisesta laaja-alaisuudesta johtuen niitä koskevien valitusoikeuksien rajaamiseen liittyy mielestäni varsin erilaisia kysymyksiä kuin asemakaavoihin, joihin liitetyillä oikeusvaikutuksilla (erit. MRL 58 §) käytännössä voimakkaammin luodaan ja rajoitetaan erilaisia maankäyttömahdollisuuksia. Rajaaminen seuraavan tarkastelun lähinnä asetelmaan, jossa valitusoikeutta rajattaisiin vain asemakaavoituksessa pysyttäen maakunta- ja yleiskaavojen valitusoikeudet nykyisellään.

Asemakaavoituksen osaltakin rajaaminen MRL 191 §:n kannalta voitaisiin teoriassa tehdä monella tavalla. Nähdäkseni minimitason muodostaa kuitenkin se, että valitusoikeutta ei voida poistaa sellaisilta tahoilta, joilla on kaavapäätökseen jokin sellainen oikeudellisesti suojattu intressi, joka edellyttää perustuslain 21.1 §:n ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaan pääsyä tuomioistuimeen. Kysymys on tällöin laajasti ottaen niin sanotuista asianosaisista, joilla valitusoikeuden on siis katsottava aina olevan olemassa. Tietenkin tiettyä liikkumavaraa on siinä, millä tavoin asianosaisuus sääntelyssä määriteltäisiin. Lakitasoisesti asianosaisuutta ei kuitenkaan voida määritellä suppeammaksi kuin millaisena se määräytyisi perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden mukaan¹⁶. Näin ollen ei nähdäkseni ole kovinkaan mielekästä ylipäänsä pohtia valitusoikeuden poistamista *asianosaisilta*.

Oma kysymyksensä on, miten asianosaisuus tulisi ylipäänsä määritellä. Luontevan lähtökohdan tarjoaa nähdäkseni jo nyt voimassa oleva asianosaisuuden määritelmä asemakaava-asioissa: Asianosainen on se, ”jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa” (MRL 191.1 § ja KuntaL 137.1 § sekä MRL 191.3 §). Tällöin asianosaisuuden tulkinta tulisi muotoutumaan hallinto- ja oikeuskäytännössä, jota käytäntöä kuitenkin voidaan suuntaviivoittaa lakiesityksen perusteluilla. Vaikka

¹⁶ Jos esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettäisiin sellainen asianosaisen suppea määritelmä, joka käytännössä poistaisi henkilöltä valitusoikeuden sellaisessa asiassa, jossa hänellä esimerkiksi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 1. artiklassa tarkoitettua omaisuutta (kiinteistön omistus), ja kaavoituksella puututtaisiin tähän omaisuuteen, on hänellä ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan mukaan oikeus kuitenkin saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Varsin saman sisältöiset vaatimukset johtuvat kansallisella tasolla PL 15 §:stä (omaisuudensuoja) ja PL 21.1 §:stä (oikeusturva). Kansallisella tasolla mahdollista liian suppeaa asianosaismääritelmää tulisi tällöin tuomioistuimessa joko laajentaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla, tai jos se ei sanamuotojen valossa olisi mahdollista, jättää ilmeisessä ristiriitatilanteessa (PL 106 §) asianosaismääritelmä soveltamatta ja antaa henkilölle valitusoikeus suoraan esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan taikka kansallisen perustuslain 21.1 §:n nojalla.

asianosaisuus on mainittu voimassa olevassa sääntelyssä, ei tätä useinkaan ole jouduttu pohtimaan, koska valitusoikeus on syntynyt jo kunnan jäsenyyden perusteella.

Erilaisia mahdollisia asianosaismääritelmiä on pohdittu jo aiemmissakin selvityksissä. Nähdäkseni esimerkiksi Mäkisen vuoden 2019 selvityksessä tehty johtopäätös, jonka mukaan asianosaismääritelmä tulisi pitää laajana lähinnä juuri oikeusturva- yms. syistä, on perusteltu.¹⁷ Myös Ruotsissa, jossa on detaljikaavojen osalta käytössä asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus, on pohdittu laajasti asianosaismääritelmän suhdetta erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklasta johtuviin vaatimuksiin. Kuten selvityksessä todetaan, on sopimuksen 6. artiklasta johtuvaa pääsyä tuomioistuimeen sovellettu varsin erilaisiin asetelmiin. Sen perusteella ei voida tehdä kovinkaan yksiselitteisiä johtopäätöksiä siitä, minkälaiseksi kansallinen asianosaismääritelmä voitaisiin tai tulisi (minimissään) määritellä. Ristiriitojen välittämiseksi asianosaismääritelmä on siten käytännössä jätettävä kansallisella tasolla melko väljäksi.¹⁸

Nähdäkseni tämä on kuitenkin sellainen epäselvyys, joka on ratkaistavissa esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain osalta, jos asianosaisuuteen nähdään perustelluksi siirtyä.

Toisaalta aineellisen asianosaismääritelmän tarkasteluun liittyy olennaisesti myös kysymys maankäyttö- ja rakennuslakiin mahdollisesti sisällytettävän asianosaismääritelmän suhteesta tuomioistuimen hallintoprosessuaaliseen tutkimis- ja ratkaisupakkoon sekä valittajan asiavaltuuteen. Kun asia on tullut vireille (valituksella) hallintotuomioistuimessa, tuomioistuimen on tutkittava asia ja annettava siinä esitettyihin vaatimuksiin ratkaisu (HOL 79 §)¹⁹. Asia tulee vireille valituksella, jonka tekemiseen on oikeutettu asiavaltuuden haltija. Asiavaltuus puolestaan kytkeytyy asianosaisuuteen tai muuhun valitusoikeuden tuottavaan oikeudelliseen sääntelyyn. Asiavaltuuden puuttuminen johtaa valituksen tutkimatta jättämiseen.²⁰ Olennaista on, että olipa valituksen tekijällä asiavaltuutta tai ei (asianosaisuutta), tuomioistuin joutuu mainitun sääntelyn takia joka tapauksessa tutkimaan valituksen ja antamaan siihen päätöksen²¹. Jos asiavaltuutta ei ole, ratkaisu voi sinänsä syntyä nopeasti, mutta silti se on annettava.

Myös MRL 191.1 §:ssä tarkoitetun viranomaisen valitusoikeuden rajaamismahdollisuus näyttäisi olevan varsin suppea. Käytännössä kysymys on usein nimenomaan ELY-keskuksen valitusoikeudesta kaava-asiasta, vaikka myös muilla viranomaisilla voi olla valitusoikeus. ELY-keskusten valitusoikeutta on rajoitettu jo olennaisesti vuonna 2017²². Kun aiemmin ELY-keskuksella oli valitusoikeus kunnan kaava-asioissa aina suoraan asemansa perus-

¹⁷ Mäkinen 2019, s. 39–50 ja 76.

¹⁸ Ks. SOU 2014:14, erit. s. 100–107.

¹⁹ Ks. lähemmin Mäenpää 2019, s. 213–213.

²⁰ Ks. Mäenpää 2019, s. 163–164.

²¹ Jos tuomioistuin katsoo asiavaltuuden puuttuvan, tekee se päätöksen valituksen tutkimatta jättämisestä. Asia on kuitenkin näiltäkin osin (valitusoikeuden olemassaolon) tutkittava, ja tutkimatta jättämisestä koskeva päätös on pääsäännön mukaan valituskelpoinen, vaikka se edellyttäisikin valitusluvan saamista KHO:lta.

²² Ks. HE 251/2016 vp.

teella, nyt valitusoikeus on olemassa vain sellaisissa asioissa, jotka ovat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä (MRL 18.2 §)²³. Tämä on johtanut siihen, että ELY-keskusten tekemien valitusten määrät ovat myös selkeästi vähentyneet²⁴. Seuraava rajuusmahdollisuus olisikin ilmeisesti valitusoikeuksien poistaminen kaava-asioissa kokonaan, mikä voi puolestaan olla varsin ongelmallista muun muassa laillisuusvalvonnan kannalta. Mahdollisuudet rajata ELY-keskusten valitusoikeuksia ovat siten varsin suppeat, vaikka ELY-keskusten valitusoikeudet eivät sellaisenaan ole perustuslailla pysytettyjä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191.2 §:llä on mahdollistettu valituksen tekeminen myös tietyille sellaisille paikallisille, alueellisille ja valtakunnallisille yhteisöille (esim. ympäristöjärjestöt), joille ei synny valitusoikeutta esimerkiksi kunnan jäsenyyden (kotipaikan) perusteella. Nykyinen järjestöjen valitusoikeuksia koskeva sääntely on sikäli varsin avoin, että se on kytketty pääasiassa järjestöjen omaan toimialamääritykseen. Kyseisessä säännöksessä ei ole rajattu järjestöjen valitusoikeuksia esimerkiksi vain ympäristöasioihin. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 92 §:ssä asiaa on täsmennetty vain siten, että rekisteröidyn yhteisön on selvitettävä valituksessa yhteisön toimiala ja -alue. Kun erityistä sääntelyä ei ole annettu toimialan varsinaisesta sisällöstä, järjestöt – yhteisöt – voivat säännöllään itse vaikuttaa varsin pitkälti valitusoikeuden syntymiseen. Sääntelytapa tarkoittaa sitä, että tietenkin myös muun tyyppisille järjestöille – yhteisöille – voi syntyä valitusoikeus kaava-asiaissa.²⁵

Jäljempänä (luku 3.3.3.2) tarkasteltavan tapauksen EUT C-826/18 valossa näyttäisi siltä, että eurooppaoikeudellisesta ja siten myös Århusin sopimuksen näkökulmasta saattaa olla mahdollisuuksia tarkentaa myös yhteisöjen valitusoikeuden muodostumista koskevaa sääntelyä.²⁶ Yhteisöjen valitusoikeuksiin liittyy kuitenkin siinä määrin erityispiirteitä, että niitä en

²³ Lainmuutoksen jälkeen on esimerkiksi ELY-keskusten valitusoikeuden olemassaolon osalta syntynyt runsaasti KHO:n oikeuskäytäntöä. Ks. esim. KHO 2023:89, KHO 2023:88, KHO 2020:93 ja KHO 2020:84.

²⁴ Käyttöön on ympäristöministeriön puolelta toimitettu oikeusrekisterikeskukselta saatuja tietoja ELY-keskusten tekemien valitusten lukumääristä. Näissä näyttäisi tapahtuneet huippuvuodesta 2008 (yhteensä 144 valitusta) vuoteen 2023 (yhteensä 37 valitusta tai oikaisu-kehotusta) selkeä tiputus. Tiputus näyttäisi tosin alkaneen jo vuonna 2012, mutta vuoden 2017 aikana valitusten määrä on myös edelleen jyrkästi vähentynyt.

²⁵ Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on pelkkää maankäyttö- ja rakennuslain mukaista sääntelyä laajempi kysymys, joka liittyy käytännössä koko ympäristölainsäädäntöön. Ks. laajemmin Taina YJ 2019, s. 52–59.

²⁶ Vertailun vuoksi Ruotsin PBL 13:12:n mukaan ympäristöjärjestöjen valitusoikeus detaljikaava-asioissa näyttäisi syntyvän vain MB (miljöbalk, 1998:808) 16:13:ssä määritellyille yhdistyksille ja oikeushenkilöille. MB 16:13:ssä on säädetty tällaisten yhdistysten tai muiden oikeushenkilöiden oikeudellisista ominaisuuksista muun ohella, että 1) sen pääasiallisena tavoitteena tulee olla luonnon- tai ympäristönsuojelullisten intressien edistäminen, 2) se ei tavoittele voittoa, 3) se on toiminut Ruotsissa vähintään kolmen vuoden ajan, ja että 4) sillä on vähintään 100 jäsentä tai se voi muutoin osoittaa toiminnalla olevan yleisön tuki. Lisäksi valitusoikeuden syntymisenkin jälkeen näiden valitusoikeus on PBL 13:12:n mukaan rajattu lähinnä hankkeisiin, joilla voi olla

tässä selvityksessä lähemmin tarkastele. Ne tulisi selvittää erillisen projektin puitteissa. To-
tean kuitenkin, että jos käyttöön otettaisiin Suomessa jäljempänä tarkasteltu muistutusmalli,
se olisi mahdollista saattaa koskemaan myös näitä järjestöjä. Toisaalta, kuten jäljempänä
(luku 3.3.3.5) tuodaan esille, muistutussääntelyyn tulisi sisällyttää EU-oikeudellisista vaati-
muksista johtuen poikkeus: Muistutusta ei voida edellyttää silloin, kun kysymys on sellai-
sesta kaavan mahdollistamasta hankkeesta, jolla voi olla todennäköisesti merkittäviä ympä-
ristövaikutuksia, eli lähinnä silloin, kun kysymys on niin sanotusta YVA-hankkeesta.

Käytännössä siis suurin ”potentiaali” valitusoikeuksien rajaamisessa on juuri kunnan jäse-
nen yleisen valitusoikeuden jonkinlaisessa supistamisessa. Vuosittain koko Suomen tasolla
hyväksyttävistä noin 1500 asemakaavasta tai asemakaavan muutoksesta valitetaan vajaasta
10 %:sta eli valituksia tehdään vuositasolla siten noin 150 kappaletta.²⁷ Selvitysten mukaan
valituksista selkeästi suurimman osan eli noin 75 % tekevät yksityiset tahot, joihin siis kuu-
luvat luonnolliset henkilöt, mutta myös yksityiset oikeushenkilöt. Luku ei sisällä esimerkiksi
ympäristöjärjestöjen valitusten osuutta, joka on noin 17 %. Selvitysten mukaan yksityisten
henkilöiden tekemistä valituksista valtaosan tekevät suppeasti määritellyt asianosaiset (61
%) tai muut intressitahot ja lähialueen asukkaat (31 %). Sen sijaan puhtaasti kunnan jäsenen
valvontaroolissa tehtyjä valituksia on selvitysten mukaan ollut vain noin 7 %.²⁸

Jos asiaa tarkastellaan näiden tietojen valossa tilastollisesti, valitusten vuosittaisten luku-
määrien vähentämispotentiaali ei ole kovin suuri. Perustuslaillisista vaatimuksista ja kan-
sainvälisistä velvoitteista johtuen valitusväylän tulisi olla avoinna vähintään asianosaisille,
joka määritelmä tulisi kuitenkin pitää varsin laajana. Näin voi olla mahdollista, että nämä
reunaehdot tulisivat joka tapauksessa johtamaan siihen, että valitusoikeus tulee mahdollistaa
suurimmalle osalle em. tahoille eli suppeasti määritellyille asianosaisille ja lähialueen asuk-
kaille, jolloin 92 % nyt valitukseen oikeutetuista tahoista olisi edelleenkin valitusoikeutet-
tuja. Vähentämispotentiaali koskisi lähinnä vuotuista kunnan jäsenen noin 7 %:n osuutta.

todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Näyttäisi siltä, että valitusoikeus koskisi vain sellaisia de-
taljikaavoja, jotka mahdollistavat ns. YVA-menettelyä edellyttävän hankkeen toteuttamisen (PBL 4:34.2). Toi-
saalta Ruotsi on ollut nimenomaan näiltä osin EU-tuomioistuimessa tapauksessa Djurgården-Lilla Värtans Mil-
jöskyddsförening (C-263/08). Tapauksessa katsottiin, että ympäristöjärjestölle voitiin sinänsä asettaa esimer-
kiksi vähimmäisjäsenmäärävaatimuksia. Sen sijaan Ruotsissa tuolloin edellytetty 2000 jäsenen vaatimus oli
EU-tuomioistuimen mukaan liian suuri sen tarkoittaessa käytännössä järjestöjen valitusoikeuden estymistä.
Tapauksen seurauksena Ruotsi muuttikin järjestöjen jäsenmäärävaatimusta tiputtamalla sen 100 jäseneseen.

²⁷ Ks. esim. YM 2014, s. 167 ja Mäkinen 2016, s. 31–33,

²⁸ Ks. Mäkinen 2019, s. 51–60. Mäkinen on tarkastellut nimenomaan valitusasiakirjoja ja tuomioistuinten pää-
töksiä laadullisesti eli perehtyen asiakirjoihin sekä tehnyt luonnehdinnat tältä pohjalta.

Toisaalta edellä mainituissa selvityksissä ja luonnehdinnoissa voi varmasti olla jonkinasteista tulkinnanvaraisuutta, vaikka ne kuvaavat joka tapauksessa ilmiön tilastollista mitta-kaavaa. Esimerkiksi ryhmä ”muut intressitahot ja lähialueen asukkaat” (31 %) voi olla sellainen, että näiden osalta voi valitusoikeutta joiltain osin olla mahdollista supistaa, jolloin luvut voivat hiukan muuttua. Kyseessä on tilastomääritelmä, eikä sitä sellaisenaan tunneta lakitekstissä. Esimerkiksi Aula Researchin kuntien kaavoitustoimijoille suunnatun kyselyn tulosten mukaan noin 36 % valituksista olisi muiden kuin asianosaisten tekemiä. Erot voivat johtua siitä, että selvitykset on suunnattu eri tahoille, mutta myös siitä, että käsitykset asianosaisten määritelmästä ovat voineet olla – tai tulla ymmärretyiksi – osin eri tavoin.²⁹

Tilastojen valossa näyttäisi myös siltä, että yksityisten tahojen valitukset ovat melko usein tulleet hylätyiksi. Esimerkiksi vuonna 2013 ympäristöministeriön toimeksiannosta tehdyn selvityksen mukaan yksityisten, joita siis valituksista on suurin osa, tekemistä valituksista hylättiin keskimäärin 71 % samalla, kun kaikista tehdyistä valituksista hylättiin 68 %³⁰.

Voidaan siis sanoa, että puhtaasti tilastotarkasteluiden perusteella valitusten lukumäärät ovat ylipäänsä varsin pieniä suhteessa kaikkiin tehtyihin asemakaavapäätöksiin. Jonkinasteisena ongelma tilastotarkasteluissa on kuitenkin se, että niistä ei voida tehdä juurikaan johtopäätöksiä siitä, mikä valitusten *merkitys* on ollut jollakin muulla mittarilla mitattuna. Vaikka kyse olisi sinänsä vähäisestä määrästä valituksia, voivat valitukset kuitenkin kohdistua esimerkiksi taloudellisesti tai muutoin kunnan kehittämisen kannalta keskeisimpiin hankkeisiin. Esimerkiksi Aula Researchin kuntien kaavoitustoimijoille kohdentaman kyselyn tulosten mukaan suurin osa (57 %) valituksista näyttäisi kohdistuvan selvästi keskimääräistä merkittävämpiin tai jonkin verran keskimääräistä merkittävämpiin kaavahankkeisiin³¹.

Voidaan siis sanoa, että valitusten kokonaisvaltaista merkitystä kaavoitusprosessien ja kiinteistökehittämisen kannalta ei voida arvioida puhtaasti tilastotarkasteluiden perusteella. Huomiota tulisi myös kiinnittää erityisesti case-tyyppisen tarkastelun avulla siihen, millä

²⁹ Ks. määritelmästä Mäkinen 2019, s. 54 ja Aula Researchin vuoden 2018 kyselyn tulokset osoitteessa: <https://rt.fi/wp-content/uploads/2023/10/kuntakyselyn-tulokset-valitusoikeus.pdf>.

³⁰ Ks. Holopainen ym. 2013, s. 23.

³¹ Aula Researchin vuoden 2018 kyselyn tulokset osoitteessa: <https://rt.fi/wp-content/uploads/2023/10/kuntakyselyn-tulokset-valitusoikeus.pdf>. Ks. myös RT – RAKLI – 2018, s. 8–9, jossa on kiinnitetty huomiota siihen, että valituksen näyttäisivät kohdistuvan nimenomaan strategisesti tai muutoin tärkeisiin hankkeisiin.

tavalla esimerkiksi valitukset ovat kohdentuneet kaavahankkeiden merkittävyyden perusteella, ja mikä merkitys esimerkiksi tuloksettoman valituksen aiheuttamalla viiveellä on ollut hankkeen taloudellisiin elementteihin ja kehityshankkeen toteutumiseen laajemminkin.

2.3.2 Perustuslailliset kysymykset

Kunnan jäsenen yleisen *actio popularis* -tyyppisen valitusoikeuden poistaminen tai supistaminen lienee lakiteknisesti sinänsä melko yksinkertaisesti tehtävissä. Se voidaan tehdä esimerkiksi poistamalla valitusoikeus kokonaan kaikista asemakaava-asioista muuttamalla MRL 191.1 §:n säännöstä. Vaihtoehtoisesti se voidaan tehdä esimerkiksi laajentamalla jo nyt voimassa olevaa MRL 191.3 §:ää, jonka mukaan kunnan jäsenellä ei ole yleistä valitusoikeutta, ellei tämä ole asianosainen, vaikutukseltaan vähäisen muun asemakaavamuutoksen kuin ranta-asemakaavan muutoksen yhteydessä. Tällöin kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus säilyisi edelleen muissa asemakaava-asioissa. Kuten jäljempänä eurooppaoikeudellisen tarkastelun yhteydessä tulee esille (luku 3.3.3), eurooppaoikeudesta (sis. Århusin sopimus) näyttäisi yleisön vaikutusmahdollisuuksien osalta johtuvan vaatimus, jonka mukaan ympäristölliset oikeudet tulee turvata lähinnä hankkeissa, jolla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Myöskään ihmisoikeussopimuksesta ei näyttäisi johtuvan esteitä (luku 3.3.2).

Monet muutkin ratkaisut ja niiden yhdistelmä ovat teknisesti mahdollisia. Varsinaiset oikeudelliset kysymykset – siis mahdolliset oikeudelliset ongelmat – koskevat kuitenkin nähdäkseni ennen kaikkea mahdollisiin muutoksiin liittyviä perustuslaillisia, eurooppaoikeudellisia ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvia vaatimuksia. Näitä tarkastellaan luvussa 3.

2.3.3 Valituskierre

Eräs oikeudellisesti vaikea ja kaavoitusprosessien kokonaisuuden kannalta olennainen kysymys koskee niin sanottua valituskierrettä. Jos henkilö valittaa kaavapäätöksestä ja kaavapäätös kumoutuu tuomioistuimessa, voi sama henkilö valittaa lähtökohtaisesti varsin samalla tavoin myös kunnan mahdollisesti tekemästä uudesta kaavapäätöksestä. Sama koskee myös uutta ”kierrosta”, jos kaava jälleen kumoutuu ja palautuu kuntaan uudelleen valmisteltavaksi ja kunta tekee uuden kaavoituspäätöksen. Jos kaava jokaisella valituskerralla kumoutuu valituksen seurauksena, valituksen tekemistä on vaikea oikeudelliselta kannalta kritisoida. Toisaalta sellaisissa tilanteissa, joissa kaava ensimmäisen valituskierroksen jälkeen kumoutuu

ja palautuu kuntaan uudelleen valmisteltavaksi, ja kunta tekee kaavaan tämän seurauksena tarvittavat muutokset, ja tästä jälleen valitetaan käytännössä samantyyppisillä perusteilla, ja valitukset tällöin hylätään, voidaan kysyä, onko tällainen uusi valituskierron tarkoituksenmukainen ottaen huomioon tästä jälleen aiheutuva mahdollisesti pitkäkin käsittelyaika.

Varsinkin jos kyseessä on *asianosaisen* tekemä valitus, on uuden valituksen tekemistä nähdäkseni varsin vaikea rajoittaa erityisesti asianosaisen oikeusturvaan liittyvien perustuslaillisten vaatimusten ja kansainvälisten velvoitteiden kannalta, vaikka uusi valitus johtaisikin uudella valituskierroksella valituksen hylkäämiseen. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, tulisiko jollain tavalla harkita sellaista sääntelyä, jossa valitusmahdollisuutta olennaisesti samasta kaavapäätöksestä, johon on tehty aiemmista valituksista ja niiden perusteella annetuista tuomioistuimen päätöksistä johtuvat muutokset, jollain tavalla rajoittaa. Tällaisella sääntelyllä voisi olla joissain tapauksissa kaavoitusprosessia nopeuttavia vaikutuksia ilman, että ainakaan perusteltuja oikeudellisia intressejä olennaisesti rajoitettaisiin. Eräs vaihtoehto voisi olla jonkinlaisen oikeudenkäyntikuluvastuun vahvistaminen tai viiveestä aiheutuvien menetysten korvausvastuun syntyminen, jos kyse on samasta asiasta valittamisesta uudemman kerran, eikä valitus johda lopulta kaavapäätöksen kumoutumiseen tai muuttumiseen.

Kysymys valituskierteestä liittyy jäljempänä käsiteltäviin kiusantekovalitukseen (luku 2.5.3).

2.4 Osallistumisvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä

2.4.1 Muistutusmallin perusteet

Nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin, kuten ei ympäristölainsäädäntöön yleisemminkin sisälly tällä hetkellä sääntelyä, jossa valitusoikeuden edellytyksenä olisi jonkinlainen ennakko-osallistumisen vaatimus kaavan tai päätöksen valmisteluvaiheessa. Siksi suoranaista mallia on vaikea hakea voimassa olevasta lainsäädännöstä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tunnetaan sinänsä jo nyt kaavan valmisteluvaiheessa tehtävä muistutus (mm. MRL 65 §), mutta tämä on luonteeltaan kunnan jäsenten ja osallisten oikeus, eikä valitusoikeuden käyttäminen millään tavoin riipu siitä, onko asianomainen tätä mahdollisuutta käyttänyt.

Osallistumisvelvoitteita tunnetaan yleisesti muissa maissa. Käytössä se on esimerkiksi Ruotsissa ja Alankomaissa, jotka ovat olleet mallin osalta niin EU-tuomioistuimessa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessakin osapuolena³². Esimerkiksi Ruotsissa käytössä olevaa muistutusmallia on tarkasteltu jo aiemmissakin selvityksissä³³. Ruotsin kaavoitusjärjestelmä on monelta osin samankaltainen kuin Suomen, joten se tarjoaa luontevan vertailupinnan.³⁴ Ruotsin sääntelyyn ja sen vuoden 2022 muutokseen palataan vielä jäljempänä perustuslakiehdotusten kysymysten osalta tarkemmin, mutta jo nyt voidaan sen sisältö tiivistää seuraavasti.

Ruotsissa tunnetaan detaljikaava, joka pääpiirteittäin vastaa Suomen asemakaavaa, ja yleiskaava, joka niin ikään vastaa pääpiirteittäin Suomen yleiskaavaa. Yleiskaavan osalta Ruotsissa on käytössä laajat valitusoikeudet, joihin kuuluu myös kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus. Sen sijaan detaljikaavan osalta kunnan jäsenillä ei ole yleistä valitusoikeutta, vaan valitusoikeus on vain asianosaisilla, ympäristöjärjestöillä sekä tietyillä viranomaisilla. Detaljikaavoitukseen liittyy myös valmisteluvaihe, jonka aikana kaava on nähtävillä.³⁵ Tähän liittyy valitusoikeuksien kannalta keskeinen suunnittelu- ja rakentamislain (plan- och bygglag, 2010:900) 13 luvun 11 §:n säännös, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

11 § Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,
2. om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller
3. ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket. *Lag (2022:1055)*.

Muistutusvaatimusta sovelletaan ensinnäkin vain detaljikaavoituksessa. Säännöksen pääsääntö on se, että valituksentekoon muutoin oikeutetun (säännökset PBL 13 luvussa) tahon

³² Ks. esimerkiksi jäljempänä luku 3.3.2, jossa on käsitelty tapausta *Stichting Landgoed Steenberg ja muut v. Alankomaat* (16.2.2021) ja luku 3.3.3.2, jossa on niin ikään käsitelty Alankomaiden järjestelmä samannimisen tapauksen *Stichting* (C-826/18) yhteydessä. Ruotsin osalta voidaan viitata jäljempänä lukuun 3.3.3.3, jossa käsitellään vuonna 2009 EU-tuomioistuimen antamaa Ruotsia koskevaa tuomiota asiassa *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* (C-263/08) sekä lukuun 3.3.3.5, jossa käsitellään vuoden 2022 PBL:n muutosta.

³³ Ks. esim. Mäkinen 2019, s. 67–68 viitteineen.

³⁴ Ks. Mäkinen 2016, s. 12–14, jossa on selostettu Ruotsin järjestelmän sisältöä.

³⁵ Ks. Mäkinen 2019, s. 67.

on kirjallisesti esitettävä huomautuksensa kaavasta määräajassa uhalla, että muutoin valitusoikeuden käyttäminen ei ole mahdollista. Tästä on kuitenkin säännöksen toisessa momentissa säädetty kolme poikkeusta. Näiden mukaan valitusoikeus syntyy muistutuksen tekemättä jättämisestä huolimatta silloin, jos detaljikaavaa on nähtävilläoloajan jälkeen muutettu valittajalle epäedulliseen suuntaan. Toiseksi muistuttamista ei edellytetä, jos valitus perustuu siihen, että detaljikaavapäätös ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä. Kolmannen, vuonna 2022 voimaan tulleen poikkeuskohdan mukaan muistutusta ei myöskään edellytetä silloin, jos detaljikaava mahdollistaa sellaisen PBL 4:34.2 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamisen, jolla voi olla *merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Kolmas kohta on myöhemmin vielä lähemmin tarkasteltavien eurooppaoikeudellisten vaatimusten kannalta keskeinen (luku 3.3.3.5).

Säätelyn tavoitteena on se, että eri intressitahot toisivat näkemyksensä esille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Niin ikään tavoitteena on näin välttää yllätyksenä tulevia valituksia ja sitä kautta tehostaa kaavoitusprossia. Toisaalta säännös synnyttää – tietenkin – uudentyyppisiä tulkintakysymyksiä verrattuna siihen, että muistutusta ei edellytettäisi.

Näitä ovat esimerkiksi kysymykset siitä, minkälaisia muutoksia kaavaan voidaan tehdä sen nähtävilläoloajan jälkeen (2 momentin 1 kohta) ja mitä vaatimuksia sisältää vaatimus detaljikaavapäätöksen syntymisestä ”laillisessa järjestyksessä”. Ensimmäisen kysymyksen osalta lähtökohtainen vastaus on, että heikennysten tulee kohdistua nimenomaan valittajaan asemaan. Toisen kysymyksen osalta vastaus on, että kysymys on menettelyvaatimuksista. Tulkintakysymys voi koskea myös sitä, missä määrin valitusperusteet rajoittuvat muistutuksessa esitettyihin näkökohtiin. Lähtökohta on ilmeisestikin se, että valitusperusteita ei ole sidottu ainakaan tiukasti muistutuksen sisältöön. Riittävää siten ilmeisesti on, että muistutus on ylipäänsä tehty.³⁶ PBL 13:11.2:n 3. kohdan merkittäviä ympäristövaikutuksia koskevaa poikkeusta tarkastellaan jäljempänä vuoden 2022 PBL:n muutosta käsiteltäessä (luku 3.3.3.5).

Vertailun vuoksi voidaan viitata siihen, että myös Alankomaissa tunnetaan muistutusvaatimus valitusoikeuden syntymiselle yleisenä vaatimuksena ympäristöasioissa. Alankomaiden säätelyä on kuvattu jäljempänä (luku 3.3.3.2) käsiteltäessä EU-tuomioistuimen antamaa tuomiota asiassa *Stichting* (C-826/18). Siitä ilmenee muun ohella, että Alankomaiden yleisen

³⁶ Ks. esim. Didón ym. 2015, pykälän 13:11 osalta, s. 13–15.

hallintolain mukaan vain ne osapuolet, jotka ovat esittäneet huomautuksia päätösluonnoksesta, voivat hakea päätökseen muutosta, ellei näitä voi ”perustellusti moittia siitä, etteivät ne ole osallistuneet valmistelumenettelyyn”. Lisäksi vain ne väitteet, jotka koskevat päätöksen kohtaa, joista on esitetty näkemyksiä, voidaan ottaa tutkittavaksi.³⁷ Myös Alankomaiden muistutusmalli sisältää siis poikkeuksen, joskin yleispiirteisemmän kuin Ruotsin lainsäädäntö. Oletettavaa kuitenkin on, että Alankomaissa tähän sääntelyyn on ollut tarpeita tehdä em. vuoden 2021 tuomion antamiseen jälkeen muutoksia, koska sellaisia EU-komissio on edellyttänyt Ruotsinkin osalta. Tiedossani ei kuitenkaan ole, onko tällaisia tehty.³⁸

2.4.2 Mitä se tarkoittaisi maankäyttö- ja rakennuslain kannalta?

Valitusoikeuden käyttämisen edellytysten kytkeminen kaavoitusprosessin yhteydessä tehtävään muistutukseen voitaisiin lainsäädäntöteknisesti varmaankin toteuttaa melko yksinkertaisesti säätämällä maankäyttö- ja rakennuslakiin Ruotsin PBL 13:11:ää vastavan kaltainen säännös sekä tekemällä sen edellyttämät juridistekniset tarkistukset muihin säännöksiin.

Jo nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 27 §:ssä (asemakaavoituksen osalta) tunnetaan varsin tarkkakin sääntely siitä, että kunnan jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Tätä varten heille on varattava tilaisuus mielipiteensä (muistutuksen) esittämiseksi, joka tulee toimittaa kunnalle ennen nähtävänäoloajan päättymistä³⁹. MRA 27.1 §:n mukaan asemakaavaehdotus on pääsääntöisesti pidettävä julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Kunnan on esitettävä perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen niille muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa. Niin ikään MRA 25.1 § (asemakaavoituksen osalta) 6 kohdan mukaan kaavaselostuksen tulee sisältää muun muassa yhteenveto eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä.

³⁷ Ks. tuomion kohdat 10–14.

³⁸ Alankomaissa tuli 1.1.2024 voimaan uusi ympäristö- ja suunnittelulaki, johon sisällytettiin myös vuoden 2008 kaavoitusta koskeva suunnittelulaki. Vuoden 2008 suunnittelulain järjestelmässä jokaisella oli mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun ja tehdä siitä muistutuksia. Valitusoikeus oli kuitenkin vain asianosaisilla ja edellytyksenä oli valmistelussa tehty muistutus kaavasta. Ks. Hobma – Jong 2016, s. 61, jotka käsittelevät järjestelmää vielä vuonna 2016 vallinneen oikeustilan aikana, joka on siis saattanut muuttua.

³⁹ Sääntely ei tällä hetkellä sisällä nimenomaisesti vaatimusta esimerkiksi siitä, että muistutuksen tulisi olla kirjallinen, kuten Ruotsin PBL 13:11:ssä. Sinänsä ei varmaan ole mahdotonta ajatella, että muistutus voitaisiin antaa myös suullisesti. Tällöin tulisi selvyyssyistä nähdäkseni säätää siitä, missä tilaisuudessa ja miten suullinen muistutus voidaan antaa, ja että siitä tulisi laatia jokin kertoelma tai kirjallinen pöytäkirja.

Muistuttamista koskeva perussäätely oikeastaan siten jo sisältyy nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin. Sen sijaan muutos koskisi sitä, että tämä muistutusmenettely kytkettäisiin nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 25 luvun muutoksenhakua koskevaan säätelyyn. Muutos olisi periaatteellisesti suuri, mutta todennäköisesti lainsäädäntöteknisesti pieni.

Ympäristö- ja hallinto-oikeudellisen järjestelmän kannalta on huomattava, että tällaista valitusoikeuden kytkemistä suunnitelman tai jonkin (lupa)päätösehdotuksen nähtävilläolovaiheessa tehtyyn muistutukseen ei yleisesti tunneta Suomessa.⁴⁰ Mahdollinen MRL:n muutos muistutusmallin käyttöönotosta muodostaisi siten poikkeuksen yleisestä systematiikasta. Toisaalta muu säätely on pääosin sinänsä rakennettu samalla tavoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain muistutus- ja muutoksenhakusäätely eli erilaisilla tahoilla on oikeus esittää näkemyksiään valmisteluvaiheessa, mutta muutoksenhakuoikeutta ei ole tähän kytketty.

Selvyiden vuoksi korostan kuitenkin sitä, että tämä yleinen systematiikka ei kuitenkaan muodosta oikeudellista estettä muistutusmallin mahdolliselle käyttöönotolle. Lopulta kysymys on pitkälti poliittisesta päätöksestä ja järjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta.

2.4.3 Mitkä olisivat sen vaikutukset?

Muistutusmallin tarkoituksena ei olisi estää valitusten tekemistä, vaikka sen tarkoituksena on tietenkin myös vähentää valitusten määriä. Säätelyn tarkoituksena olisi ohjata kaavasta mahdollisesti valittavat tahot esittämään nimenomaan kriittiset havaintonsa jo kaavoitusvaiheessa. Tällöin kaavaa voidaan mahdollisesti muuttaa tai muuten hienosäätää siten, että valittamisen tarve poistuu. Sen voisi vähentää tuomioistuimeen päätyvien valitusten määriä, kun valitusten aiheet voitaisiin oikaista jo kaavoitusvaiheessa. Tämä voisi vähentää tuomioistuinten työmäärää. Se voisi myös lisätä kaavoitus- ja valitusoikeusprosessien ennakoitavuutta. Toisaalta säätely synnyttäisi uuden tyyppisiä tulkintakysymyksiä niin kaavoitus-

⁴⁰ Esimerkiksi 1.3.2000 voimaan tulleella ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistuksella poistettiin vesilakiin sisältynyt vaatimus, jonka mukaan asianosaisen tuli muistuttaa määräajassa päätöksestä, jotta tällä olisi oikeus hakea päätökseen myöhemmin muutosta. Perustuslakivaliokunta ei lakiesityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 11/1999 vp arvioinut muutosta, mutta hallituksen esityksessä tätä perusteltiin vesi- ja ympäristölupamenettelyiden yhdenmukaistamisella, kun ympäristölupaakaan ei koskenut tällainen vaatimus. Hallituksen esityksessä todettiin myös lyhyesti, että tätä vesilain tuolloin voimassa ollutta ns. puhevaltaeikkuria ei voida pitää perustuslain 20.2 §:n (ympäristövastuu) tavoitteiden mukaisena. Ks. HE 84/1999 vp, s. 113.

vaiheessa kuin valituksia tuomioistuimissa käsiteltäessä. Niin ikään se saattaisi luoda lisätyötä kaavoitusvaiheessa kuntatasolla ja siten lisätä työmäärää kunnissa. Tämä voi yhtäältä pidentää kaavoitusprosessin kestoa, vaikka toisaalta valitusten määrä voisikin vähentyä.

Vaikutusten tarkempi arviointi on kuitenkin kysymys, jota tulisi tarkemmin selvittää siinä vaiheessa, kun mahdollinen sääntelymuutos olisi selvillä. Aiemmissa selvityksissä Suomessa muistutusmenettelyn vaikutuksia on arvioitu mm. tuomarihaastatteluiden avulla. Näissä muistutusmalliin on suhtauduttu yhtäältä varauksella, mutta toisaalta nähty sen olevan poliittinen päätös.⁴¹ Niin ikään on nähty yhtäältä etuja siinä, että kaavoittajalle syntyisi mahdollisuus varautua ennalta mahdollisiin valituksiin, jolloin välttyttäisiin yllätyksiltä. Toisaalta muistutusmallin suurimpana ongelmana on nähty perustuslailliset ym. ongelmat.⁴²

On kuitenkin huomattava, että muistutusmallin käyttöönotolla olisi nähdäkseni pelkkiä tuomioistuinvaikutuksia laajempia vaikutuksia kaavoituksen parissa toimiville tahoille. Esimerkiksi Ruotsin vuoden 2022 muistutusmallia koskevan lainuudistuksen yhteydessä on arvioitu laajasti muutoksen vaikutuksia kuntien, alueiden, valtion, yritysten, yksityisten ja ympäristön kannalta. Kiinnostavaa on lisäksi se, että Ruotsissa on tarkasteltu vaikutuksia myös yleisesti erityisesti asuntorakentamisen kannalta.⁴³ Toisin sanoen, vaikka sääntelystä aiheutuisi uusia tulkintaongelmia ja siten lisätyötä tuomioistuinlaitokselle tai viranomaisille, voivat uudesta sääntelystä saavutettavat muut hyödyt (vaikutukset) kuitenkin olla sellaisia, että se on vaikutusten kokonaisuuden kannalta perusteltu.⁴⁴ Tässä ei voida mennä yksityiskohtiin, mutta on selvää, että myös Suomessa vaikutuksia tulisi arvioida monipuolisesti.

2.4.4 Perustuslailliset kysymykset

Muistutusmallin käyttöönottoon liittyy kuitenkin perustuslaillisia, eurooppaoikeudellisia ja kansainvälistä velvoitteista johtuvia vaatimuksia. Näitä tarkastellaan jäljempänä luvussa 3. Näiden kautta määräytyy se, onko muistutusmallin käyttöönotto ylipäänsä mahdollinen.

⁴¹ Mäkinen 2019, s. 69–70.

⁴² Mäkinen 2019, s. 77.

⁴³ Ks. Prop. 2021/22:226, s. 17–25 ja Ds 2021:36, s. 27–35. Toisaalta on huomattava, että Ruotsin lainuudistuksella muistutusvaatimusta nimenomaan lievennettiin. Vaikutukset ovat siten eri suuntaiset kuin jos muutos olisi tapahtunut toiseen suuntaan. Arvioitavien vaikutusten lajit sinänsä ovat samat molemmissa tapauksissa.

⁴⁴ Ks. eri vaikutuslajeista laajemmin Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvosto 2022. Esimerkiksi viranomaisvaikutukset ovat vain yksi vaikutuslaji erilaisten arvioitavien vaikutusten kokonaisuudessa. Näihin kuuluvat esimerkiksi vaikutukset yritysten taloudelliseen toimintaan, kansantalouteen ja ympäristöön. Epäilemättä vaikutuksia tulisi arvioida myös yleisesti asunto- ja muun rakentamistoiminnan kannalta.

2.5 Valittamisen piilomotiiveihin puuttuminen

2.5.1 Lähtökohta

Aiemmissa selvityksissä on tarkasteltu empiirisesti valituskirjelmia ja tuomioistuinten tuomioita ja päätöksiä pitäen silmällä sitä, mihin perusteisiin valituksissa on vedottu, ja millä perusteilla valituksen kohteena olevia kaavapäätöksiä on mahdollisesti kumottu. Valitusperusteet on näissä jaettu kaavoitusmenettelyyn ja kaavojen sisältöön liittyviin valitusperusteisiin. Esimerkiksi asemakaavoituksen osalta valitusperusteet ovat jakautuneet seuraavasti: sisältö ja menettely 58 %, vain sisältö 34 % ja vain menettely 8 %. Menettelyperusteet ovat voineet liittyä MRL 8 luvun kaavoitusmenettelyä koskeviin säännöksiin, mutta usein myös esimerkiksi MRL 9 §:n selvittämisvelvollisuuteen, joka onkin samalla keskeisin yksittäinen kaavojen kumoamisperuste hallinto-oikeudessa. Sisällölliset perusteet ovat esimerkiksi asemakaavan osalta jakautuneet melko tasaisesti MRL 54 §:n sisältövaatimusten eri tekijöihin, joskin terveellisyyteen ym. ja kohtuullisuuteen liittyvät perusteet ovat yleisimpiä. Niin ikään keskeisenä valitusperusteena on ollut yhdenvertaisuudesta (PL 6 §) poikkeaminen.⁴⁵

Valitusoikeussäntelyä voitaisiin jollakin tavalla kehittää myös kohdistamalla tarkastelua näihin keskeisimpiin valitusperusteisiin esimerkiksi siltä kannalta, ovatko ne sellaisia, että niitä jollakin tavalla muotoilemalla voitaisiin vähentää valitusherkkyyttä. Näinhän on jo tehty esimerkiksi 16.5.2017 voimaan tulleella MRL 9.1 §:n muutoksella, jolla selkeytettiin ja rajattiin kaavan tueksi tarvittavia selvityksiä vain sellaisiin vaikutuksiin, joilla voi olla ”merkittäviä” vaikutuksia.⁴⁶ Säännökseen siis lisättiin merkittävyyden kynnyks, jolla rajattiin kynnyn alapuolelle jäävät selvitykset velvollisuuden ulkopuolelle. Eräs kiinnostava valitusperuste on myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimus (PL 6 §), johon vedotaan useasti niin kaavoituksen kuin luparatkaisuiden osalta. Maankäyttö- ja rakennuslakihan ei sisällä omaa yhdenvertaisuussäännöstä⁴⁷, vaan säntely on näiltä osin erityisesti PL 6 §:n varassa. Tästä huolimatta oikeus- ja hallintokäytännössä nimenomaan yhdenvertaisuudelle on muodostunut suurelta osin melko vakiintunutkin sisältö MRL:n soveltamiseen kuuluvissa asioissa.

⁴⁵ Ks. esim. Holopainen ym. 2013, s. 14–20 ja Mäkinen 2016 ja Mäkinen 2019.

⁴⁶ Ks. HE 259/2016 vp. Taustalla oli nimenomaan se, että YVA-direktiivi ei edellyttänyt kaikkien vaikutusten selvittämistä, vaan vain sellaisten, joilla voi olla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tässä jäi siis kansallisella tasolla lainsäätäjälle liikkumavaraa sääntelyn täsmentämiseksi.

⁴⁷ MRL 91 a.2 § sisältää yhdenvertaisuussäännöksen, jota kuitenkin sovelletaan lähtökohtaisesti vain MRL 12 a luvussa tarkoitettuja maankäytösopimuksia tehtäessä tai mahdollisia kehittämiskorvauksia määrättäessä.

Toisaalta yhdenvertaisuussäntely jättää juuri tästä syystä varsin paljon tulkinnanvaraa, jolloin jonkinlaisella täsmentävällä MRL:iin sisällytettävällä sääntelyllä voitaisiin selventää joitain epäselvyyksiä sekä siten poistaa valitustarpeita ja nopeuttaa valitusten käsittelyä.

Valitusperusteiden osalta on kiinnitettävä huomiota myös erityisesti asemakaavoihin sisällytettäviin kaavamerkintöihin ja -määräyksiin (MRL 57 §). Käytännössä asemakaavan MRL 54 §:n mukainen sisältö ilmaistaan juuri näillä, sekä tietysti kaavakartalla. Näiden käyttämistapaan liittyy olennainen yhteys valitukseen: Mitä enemmän kaava sisältää erilaisia määräyksiä, sitä enemmän kaavassa on myös valitusperusteita ja päinvastoin. Vaikka kaavamääräyksiä koskevassa MRL 57 §:ssä on säädetty siitä, minkälaisia kaavamääräyksiä kaavaan voidaan sisällyttää, käytännössä tässä on kunnalla kaavoittajana varsin suuri liikkumavara. Äärimmäinen ongelmahan valitusoikeuksien ja suunnitteluprosessin sujuvuuden kannalta olisi esimerkiksi sellainen, jossa asemakaavaan sisällytetään merkintöjä ja määräyksiä sellaista rakennuksen teknisistä tai muista ominaisuuksista, jotka kuuluisivat oikeastaan ratkaistavaksi vasta rakentamisen lupamenettelyssä. Jos joku valittaa vain tällaisesta määräyksestä, syntyy tavallaan turha valituskierrös, kun asia ratkaistaan vasta lupavaiheessa.

Toisin sanoen tarpeita valittamiselle asemakaavoista voitaneen nähdäkseni jossain määrin vähentää lisäämällä ylipäänsä asemakaavojen yleispiirteisyyttä – tai kääntäen vähentämällä niiden liiallista yksityiskohtaisuutta⁴⁸. Maankäyttö- ja rakennuslakiin voisikin harkita otettavaksi selkeyttävät säännökset siitä, minkälaisia merkintöjä ja määräyksiä kaavoihin voidaan ylipäänsä sisällyttää. Erityisesti olisi hyvä pohtia ja selkeyttää rajanvetoa sen suhteen, mitkä asiat kuuluvat nimenomaan kaavassa ja mitkä lupavaiheessa ratkaistavaksi. Niin ikään voisi olla aiheellista ylipäänsä pohtia sen selkeyttämistä, mitä kaikkea kaavoituksella on tarkoituksenmukaista säännellä, ja mitkä tekijät olisi tarkoituksenmukaisempaa jättää suunnittelijan ja kehittäjän määrättäväksi. Kaavojen liiallinen yksityiskohtaisuus voi äärimmillään synnyttää tarpeita poiketa juuri voimaan tulleesta kaavasta tai ryhtyä valmistelevaan kaavamuutosta. Lopputulos voi synnyttää kitkaa ja hidasteita suunnittelu- ja lupamenettelyihin.

Näihin kysymyksiin ei tässä lähemmin voida uppoutua. Tärkeä on kuitenkin huomata se käytännön realiteetti, että valituskirjelmissä esitetyt ”viralliset” valitusperusteet ovat vali-

⁴⁸ Ks. teemasta YM 2014, s. 40–42.

tuksiin liittyvä muodollinen ja ulkoisesti havaittava elementti. Tutkimalla niitä saadaan tuloksiksi silloin virallisia perusteita – siis motiiveja – valituksille. Sen sijaan valitusten taustalla olevat muut syyt ja motiivit voivat olla sellaisia, että ainakaan valistunut valituksen laatija ei niitä kirjoita kirjelmiin näkyville. Ei ainakaan silloin, jos tämä itsekin arvelee niiden olevan kyseenalaisia tai muutoin sellaisia, että valitus ei voi niillä perustein menestyä. Tällaisia piiloon jääviä motiiveja on tietenkin liki mahdotonta tutkia muutoin kuin esimerkiksi haastatteluin, minkä takia niihin on äärimmäisen vaikea puuttua oikeudellisestikaan.

Nähdäkseni erilaisia piiloon jääviä motiiveja voivat olla ainakin

- 1) yleinen tyytymättömyys,
- 2) jonkinlainen kiusanteko (voi liittyä ja samastua yleiseen tyytymättömyyteen) ja
- 3) huoli valittajan omistaman kiinteistön arvon alenemasta uuden kaavan myötä.

Muitakin varmasti voi olla olemassa, mutta seuraavassa tarkastellaan erityisesti näitä.

2.5.2 Yleinen tyytymättömyys

Ideaalitilanne tietenkin olisi, että valitusoikeuksia koskevalla sääntelyllä puututtaisiin valitusten taustalla oleviin syihin siten, että valittamiselle ei olisi ylipäänsä tarpeita. Kaavoituksessa on kuitenkin pohjimmiltaan kysymys eri suuntaisten intressien yhteensovittamisesta ja siten tietyllä tavalla aina jonkin tyyppisten intressi- tai muiden konfliktien ratkaisemisesta – siis yhteensovittamisesta. Toisin sanoen eri tahot eivät ylipäänsä voi odottaa, että juuri heidän näkemyksensä voitaisiin ikään kuin maksimoida kaavaratkaisulla. Näin muotoiltuna kaava-valitukset ovat vain ikään kuin jäävuoren huippu, kun kysymys on tosiasiasa paljon laajemmasta ilmiöstä. Kaavoitukseen itsessään liittyvän ominaisuuden takia siihen sisältyy ikään kuin tällainen rakenteellinen, tyytymättömyyttä ja siten valituksia ruokkiva elementti. Näin ollen kaavaratkaisuita ja siten niistä mahdollisesti kumpuavia valituksia ei voidakaan täysin tarkastella vain valitusoikeuksien rajaamiseen yms. liittyvänä kysymyksenä.⁴⁹ Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkastella valitusoikeuksia laajasta näkökulmasta.

⁴⁹ Ks. erilaisista maankäytön ja valitusten taustalla olevista konflikteista ja niihin puuttumisen mahdollisuuksista eri keinoin esim. Ahonen 2017, s. 42–44 sekä Peltonen – Villanen 2004 ja Peltonen ym. 2006.

2.5.3 Korvausvastuu kiusantekovalituksiin?

Yleisessä keskustelussa ongelmana on pidetty joskus niin sanottujen kiusantekovalitusten tekemistä. Tällaisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi sinänsä muodollisesti asianmukaisesti ja siten laillisesti tehtyä valitusta, jonka motiivit ovat kuitenkin jollakin tavalla kyseenalaiset.

Selvää määritelmää kiusantekovalituksille ei ole kuitenkaan olemassa, joten eri keskustelijat voivat tarkoittaa samalla termillä hiukan eri asioita. Kiusantekovalituksella voitaneen tarkoittaa yhtäältä valituksia, joiden tarkoituksena on vastustaa ylipäänsä kaavahanketta sellaisin motiivein, joilla kysymys on pikemmin hankkeen periaatteellisesta vastustuksesta. Toisaalta sillä voitaneen viitata jonkinlaisiin juridiselta muotoilultaan heikkotasoisiin tai epämääräisiin valituksiin, joilla ei ole tosiasiallisia menestymisen mahdollisuuksia. Kolmanneksi sillä voitaneen tarkoittaa näkemystä, jonka mukaan valittajan edustama intressi, vaikka se olisikin oikeudellisesti perusteltu, on epäsuhteessa valituksesta aiheutuvaan hankkeen viivästymiseen ja kaavoituksella tavoiteltavaan yhteiskunnalliseen merkitykseen. Valituksen näkeminen kiusantekona voi myös olla puhtaasti näkökulmakysymys. Kiusantekona voi valituksen kohteena olevasta tahosta tuntua ylipäänsä se, että joku tekee valituksen.

Oikeudellisesta näkökulmasta kiusantekovalitukseen liittyy jonkinlainen vaatimus siitä, että valitus ei ole myöskään johtanut valituksen kohteena olleen kaavapäätöksen kumoutumiseen tai muuttumiseen. Vaikka valituksen piiloon jäävänä motiivina olisikin kiusanteko, on valitusta oikeudelliselta kannalta kuitenkin vaikea arvostella, jos valitus kuitenkin tuo esiin jonkin lainvastaisuuden. Toisaalta lienee ajateltavissa, että moraalista näkökulmasta kiusantekovalituksina on mahdollista pitää myös sellaisia kaavapäätöksen kumoutumiseen tai muuttumiseen johtaneita valituksia, joissa valituksen perusteena oleva virhe tai puute kaavassa tai kaavoitusmenettelyssä on sinänsä riittävä kaavapäätöksen kumoutumisen tai muuttamisen kannalta, mutta joka moraalisesti arvioiden on vähäinen esimerkiksi suhteessa kaavoituksella tavoiteltavan hankkeen yhteiskunnalliseen tai taloudelliseen merkittävyyteen.

Kiusantekovalituksiin liittyvän ongelman laajuutta on pyritty aiemmissä selvityksissä tarkastelemalla tarkastelemalla empiirisesti valituskirjelmää ja tuomarihaastatteluja. Näissä on päädytty johtopäätökseen, jonka mukaan kiusantekovalitusten määrät ovat melko vähäisiä. Sen sijaan suurin osa valituksista näyttäisi olevan sillä tavoin huolellisesti tehtyjä myös oi-

keudelliselta kannalta, että niissä on ollut olemassa perusteita valituksen tekemiselle.⁵⁰ Toisaalta aiemmissa selvityksissä on myös tullut esille se, että tilastollisesti varsinkin yksityisten tahojen valitukset ovat menestyneet tuomioistuimissa varsin huonosti. Yksityiset tahot olivat esimerkiksi vuosina 2007–2011 suurin yksittäinen valituksia tehnyt ryhmä, mutta heidän valituksistaan hylättiin keskimäärin 71 %, kun kaikista valituksista hylättiin 68 %⁵¹.

On kuitenkin tärkeää huomata, että siitä, menestyvätkö valitukset vaiko eivät, ei sellaisenaan voida päätellä, onko kysymys ollut kiusantekovalituksesta. Valittajalla on voinut olla oikeudellisesti perusteltu intressi saada vaatimuksensa testautetuksi tuomioistuimessa. Toisaalta on sinänsä nähdäkseen selvää, että laaja valitusoikeus vailla esimerkiksi *tosiasiallista* riskiä vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tai muutoinkaan velvollisuutta korvata esimerkiksi hankkeen viivästymisestä aiheutuvia vahinkoja, mahdollistaa – jos valittajan motiivi sellainen on – sinänsä valitusten tekemisen myös kiusantekomielessä. Vaikka oikeudenkäyntimaksuja myös kaavoitusasioissa on korotettu, varsinaista kuluriskiä oikeudenkäyntikulujen tai aiheutuvien vahinkojen osalta tällä hetkellä tosiasiasa ole olemassa⁵².

Oletettavaa on, että silloinkin, jos valittajan motiivi on vaikkapa hankkeen periaatteellinen vastustaminen, lienevät valituskirjelmät usein kuitenkin laaditut sinänsä asianmukaisesti. Valituskirjelmiä tarkastelemalla voi siten olla ylipäänsä vaikea havaita valittajan todellisia motiiveja tai myöskään asiakokonaisuuteen liittyviä muita ulkoprosessuaalisia tekijöitä. Näiltä osin tapaus KKO 2020:15 on kiinnostava. Siinä A ja X Oy olivat tehneet keskenään sopimuksen, jonka perusteella X Oy maksoi A:lle 24 800 euroa siitä, että A peruutti X Oy:n tonttia koskevan asemakaavamuutosta koskevan kunnallisvalituksen. Korkein oikeus katsoi

⁵⁰ Mäkinen 2016, s. 31–33 ja Mäkinen 2019, s. 58–59 ja 63–64. Vrt. Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1119, jotka näkevät ongelmana sen, että sinänsä esimerkiksi itsehallinnon nimissä tehdyillä valituksilla voi tosiasiasa olla kiusantekotarkoitus tai jarrutusmotiivi, ja että tätä motiiviongelmaa ei ole syytä väheksyä.

⁵¹ Ks. Holopainen ym. 2013, s. 23, josta ilmenee, että yksityiset tahot olivat vuosina 2007–11 suurin yksittäinen valituksia tehnyt ryhmä, mutta heidän valituksistaan keskimäärin hylättiin 71 %, kun kaikista valituksista hylättiin 68 %. Sen sijaan esimerkiksi ELY-keskusten valitukset näyttäisivät menestyneen varsin hyvin. Kaikkiaan ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin selvityksen mukaan 80 % ja vain noin 15 % hylättiin.

⁵² Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n nojalla oikeudenkäyntikulut voidaan sinänsä määrätä valittajan maksettaviksi, mutta käytännössä tämä on varsin harvinaista kaavoitusasioissa. Puolestaan säännöksiä velvollisuudesta korvata tuloksettomasta valituksesta (viivästyksestä) mahdollisesti aiheutuvia vahinkoja ei ole olemassa. Toisaalta oikeudenkäynnin viivästymisestä annetun lain (362/2009) nojalla voidaan sinänsä määrätä valtio suorittamaan hyvitystä oikeudenkäynnin osapuolelle, mutta tämä koskee vain *oikeudenkäynnin* pitkästä kestosta aiheutuneita menetyksiä ja korvausvelvollinen näissä tapauksissa on valtio, ei valittaja.

A:n syyllistyneen rikoslain (39/1889) 36 luvun 7 §:ssä tarkoitettuun törkeään kiskontaan. Juttu on saanut sen eri vaiheissa runsaasti julkisuuttakin ja se on herättänyt keskustelua⁵³.

Kun juttu on ollut luonteeltaan rikosoikeudellinen, on muun muassa esitutkinnalla voitu saada esille sellaisia tietoja, joita ainakaan tavanomaisesti ei valitusten osalta hallintoprosessissa voitane esille saada, elleivät asianosaiset niitä itse kirjelmässään tuo esille. Esille on saatu siten muiden valituksen tekemisen taustalla olleiden seikkojen lisäksi sen perumisesta sovitun maksun suorittaminen. Oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyy myös A:n hallinto-oikeudelle tekemä kunnallisvalitus ja kaupungin tähän antama vastaus ennen kuin A veti valituksensa pois. Hallinto-oikeudelle tehty valituskirjelmä on nähdäkseni sinänsä asiallinen, mutta suppea, eikä sisällä suoria pykäläviittauksia MRL:n säännöksiin. Valituksessa on vedottu muun muassa siihen, että asemakaavamuutoksen myötä tontin käyttö nykyiseen asuntolakäyttöön estyisi, eli pikemmin tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuuskysymyksiin. Kirjelmien valossa A näyttäisi tehneen valituksen nimenomaan kunnan jäsenyyden perusteella. Toisaalta vain valituskirjelmää tai kaupungin antamaa vastinetta lukemalla ei ole millään tavoin mahdollista hahmottaa valituksen laajempaa tausta-asetelmaa, jossa valitus on tehty, kuten ei valituksen taustalla käytyjä neuvotteluita maksun suorittamisesta.⁵⁴

Esimerkki toki on äärimmäinen, eikä siitä voida tehdä yleistäviä johtopäätöksiä. Määritelmällisistä ongelmista huolimatta tapaus lienee luonnehdittavissa jonkinlaiseksi kiusantekovalitukseksi. Tapaus herättää kuitenkin kysymään, missä määrin hallinto-oikeuksille tehtäviä valituksia on ylipäänsä mahdollista luokitella kiusantekovalitukseksi pelkästään valitusasiakirjoja tarkastelemalla. Lisäksi kaavavalitusten käsittely hallintotuomioistuimissa on pääasiassa vain kirjallista. Tässä prosessissa, vaikka rivien välistä ehkä jotain voitaisiinkin epäillä, ei ainakaan muodollisjuridisesti voida juurikaan selvittää valittajan motiiveja tai valitusasian taustalla olevia muita tekijöitä, elleivät osapuolet tuo näitä kirjelmässään esille. Tämä puolestaan herättää kysymään, missä määrin valituksia ratkovat tuomaritkaan voivat olla valituksen taustoista tai motiiveista täysin tietoisia, vaikka epäilyksiä saattaakin olla.

⁵³ Ks. esim. YLE 25.2.2020: ”Helsinkiläismies sai kiinteistöyhtiöltä 25 000 euroa kaavavalituksen perumisesta – tuomittiin vankeuteen törkeästä kiskonnasta”. Osoitteessa: <https://yle.fi/a/3-11224658>.

⁵⁴ Kunnallisvalitusta koskevaa ulottuvuutta tai sen sisältöä ei ole referoitu tai tuotu esille KKO:n ratkaisuselosteissa, vaan tätä varten on perehdytty jutun oikeudenkäyntiasiakirjoihin KKO:ssa.

Nähdäkseni edellä mainitusta johtuu yhtäältä se, että varsinaisia kiusantekovalituksia on vaikea empiirisesti tutkia, ja toisaalta se, että valituksen luokittelua kiusantekomielessä tehdyksi on vaikea käyttää perusteena myöskään valitusten priorisointiin tuomioistuinkäsittelyssä. Kiusantekovalituksiin ja niiden torjumiseen on myöskään lainsäädännöllisin keinoin nähdäkseni varsin vaikea puuttua. Tämä johtuu ennen kaikkea sopivan määritelmän löytämisestä, mutta myös siitä, miten tällainen kielletty motiivi yms. voitaisiin prosessuaalisesti ylipäänsä saada selville – siis osoitettua – jos asianosainen ei sellaista satu itse tuomaan esille.

Keskustelu kiusantekovalituksista liittyy kuitenkin yleisempään oikeudelliseen periaatteen niin sanotusta oikeuksien väärinkäytön kiellosta. Sen mukaan muodollista oikeutta ei ole sallittua käyttää siten, että oikeuden käyttämisen tavoitteena on esimerkiksi toisten henkilöiden oikeuksien loukkaaminen. Kaavavalituksen tekijällähän voi olla sinänsä muodollinen oikeus valituksen tekemiseen, mutta sääntely nähdäkseni mahdollistaa oikeuden käyttämisen myös sellaisella tavalla, että sillä puututaan toisten oikeuksiin niitä loukkaamalla. Siis aiheuttamalla esimerkiksi viivästyksellä taloudellista vahinkoa kaava- ja kehityshankkeen osapuolille, mutta myös abstraktimpaa vahinkoa esimerkiksi kunnan kehittämiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslakiin taikka oikeusjärjestykseen laajemminkin ei sisälly sääntelyä siitä, miten mahdollisia ilmeisiäkään valitusoikeuden väärinkäytöksiä tulisi arvioida.

Oikeuksien väärinkäytön kiello tunnetaan kuitenkin perus- ja ihmisoikeusjuridiikassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklassa todetaan väärinkäytön kiellosta seuraavasti:

**”17 ARTIKLA
Oikeuksien väärinkäytön kiello**

Minkään tässä yleissopimuksessa ei saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu.”⁵⁵

Euroopan unionin oikeudessa oikeuksien väärinkäytön kiello on puolestaan lausuttu nimenomaisesti perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 54 artiklassa seuraavasti:

⁵⁵ Ks. näiltä osin EIT:n oma oikeuskäytäntöopas ECHR 2022a.

”54 artikla

Oikeuksien väärinkäytön kieltö

Tämän perusoikeuskirjan määräysten ei saa tulkita antavan oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä perusoikeuskirjassa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa sitä laajemmalti kuin tässä perusoikeuskirjassa on sallittu.”

Suomen perustuslakiin ei sisälly nimenomaista oikeuksien väärinkäytön kiellon säännöstä. Koska kansallisten perusoikeusäännösten on katsottu antavan vähintään saman suojan kuin Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden, lienee kuitenkin katsottava, että saman sisältöinen oikeuksien väärinkäytön kieltö sitä kautta sisältyy myös perustuslakiin. Toisaalta oikeuksien väärinkäytön kieltö sisältyisi muutoinkin jo oikeusjärjestykseen siksi, että ihmisoikeussopimus on saatettu voimaan laintasoisena instrumenttina. Perustuslakiin rinnastumisesta seuraa kuitenkin se, että lakitasoisen sääntelyn on oltava sopuoinnussa perustuslain kanssa, jotta se voitaisiin säätää voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Oikeuksien väärinkäytön kiellon soveltamisen kynnys on kuitenkin varsin korkealla, eikä näistä abstrakteista vaatimuksista voida tehdä kovinkaan suoria johtopäätöksiä siitä, mikä merkitys niillä on tai voi olla Suomen kansallisen kaavoitusvalituksia koskevan sääntelyn kannalta. Toisaalta selvää on, että kyse ei ole vain teoreettisesta tai muustakaan keskustelusta vailla oikeusvaikutuksia, vaan Suomen valtiota sitovista oikeudellista velvoitteista, joilla on varsin tukeva institutionaalinen perusta. Huomionarvoista on myös se, että niin kansainväliset sopimukset kuin Suomen perustuslaki eivät ainoastaan velvoita valtiota pidättymään perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta. Sen sijaan ihmisoikeussopimuksesta ja perustuslaista (PL 22 §) johtuu valtiolle myös positiivinen velvollisuus sellaisten lainsäädännöllisten ja institutionaalisten puitteiden luomiseen, jotka edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Myös yksityisoikeudellisesta näkökulmasta oikeuksien väärinkäytön kieltö on vakiintunut ja riidaton osa oikeusjärjestystä, vaikka sitä koskevaa nimenomasta sääntelyä on lakiin kirjattuna niukalti, jos lainkaan. Eri asia on, että sen erilaiset tulkinnat ja soveltamistilanteet voivat sinänsä aiheuttaa ongelmallisuuksia.⁵⁶ Yksittäinen maankäytöllinen säännös kuitenkin sisältyy eräistä naapurusuussuhteista annetun lain (26/1920) 13 §:ään seuraavasti:

⁵⁶ Ks. laajemmin Linna LM 2004, s. 622–638.

”Jos joku rakentamalla, kaivamalla tai muulla tavoin käyttää oikeuttansa alueeseen sillä tavalla tai sellaisissa oloissa, että toimenpiteen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on tuottaa naapurille vahinkoa tai haittaa, olkoon naapurilla oikeus vaatia alue saatettavaksi entiseen kuntoonsa sekä korvaus syntyneestä vahingosta ja haitasta. Oikeus sellaisen vaatimuksen tekemiseen olkoon kuitenkin rauennut vuoden kuluttua siitä kuin sanottuun toimenpiteeseen ryhdyttiin tai sen vahingollinen tai haitallinen laatu ilmeni.”

Säännöksellä ei sinänsä kielletä rakentamista yms., mutta kielletään sellainen rakentaminen yms., jonka pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa naapurille vahinkoa tai haittaa. Kysymyksessä on eräänlaisen shikaaninomaisen – siis oikeuden väärinkäyttöä tarkoittavan – toiminnan kieltäminen vahingonkorvausvastuun uhalla. Mahdolliset väitteet ja vaatimukset säännöksen perusteella ratkaistaneen pääsääntöisesti kärjäoikeudessa riita-asian käsittelyjärjestyksessä. Silloin kantajalla on velvollisuus esittää näyttöä siitä, mikä on ollut naapurin toimenpiteiden pääasiallinen tarkoitus. Tämä ei välttämättä ole kovinkaan helppo tehtävä, ellei jopa mahdoton sellainen, mutta säännös on silti periaatteellisesti merkityksellinen.

Toisaalta on huomattava, että yksittäisellä kiinteistönomistajalla ei ole niin sanotusti subjektiivista oikeutta saada asemakaavaa tai muutakaan kaavaa muutetuksi kiinteistöllään, vaan kaavan laatiminen tai muuttaminen kuuluu kunnan harkintavallan piiriin. Kuitenkin valituksen tekeminen synnyttää tietynlaisen oikeudellisen suhteen myös valittajan ja kaavoitettavan alueen omistajan välille. Tältä kannalta katsoen myös kiinteistönomistajalla tai kehittäjällä on oikeusturvatarpeita valituksen tekijää kohtaan. Käytännössä yksittäiselle kiinteistönomistajalle voi usein aiheutua kustannuksia kaavan tueksi teetettyjen selvitysten (MRL 9 §) hankkimisesta ja kaavan valmistelusta. Kaavan kumoutuessa kustannukset jäävät käytännössä tämän maksettaviksi. Myös siinä tapauksessa, että kaavaa ei valituksen seurauksena kumota, on kiinteistönomistaja kuitenkin jo käyttänyt kaavoitusprosessiin kustannuksia, jolloin tällä on nähdäkseni oikeusturvatarpeita ainakin ilmeisen perusteettomien valitusten osalta.⁵⁷

⁵⁷ Kun kysymys on MRL 91 a §:ssä tarkoitettusta merkittävää hyötyä aiheuttavasta asemakaavasta, maanomistaja ja kunta tekevät pääsääntöisesti kaavasta maankäytösopimuksen. Maankäytösopimusta ei voida tehdä sitovasti ennen kuin kaavaehdotus tai -luonnos on ollut nähtävillä. Sitovasti voidaan kuitenkin tehdä sopimus kaavoituksen käynnistämisestä (MRL 91 b.2 §). Näissä sopimuksissa tyypillisesti sovitaan, että kaavahankkeen kariutuessa kaavan valmistelusta ja selvityksestä aiheutuvat kustannukset jäävät maanomistajan – siis asemakaavaa tai sen muutosta tavoitelleen maanomistajan – maksettaviksi. Ks. näin esim. Häkkänen 2020, s. 53–54. Samoja kaavoituskustannuksiin ja niitä koskeviin sopimuksiin liittyviä kysymyksiä on pohdittu myös Ruotsin lainuudistuksen yhteydessä. Ks. esim. Ds 2021:36, s. 30–31 ja 33–34 sekä Prop. 2021/22:226, s. 19–22.

Yleisempi oikeuksien väärinkäyttöön liittyvä doktriini antaakin nähdäkseni aihetta pohtia tulisiko maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällyttää jonkinlainen ilmeisiin valitusoikeuden väärinkäytöstilanteisiin liittyvä korvausvastuu valittajalle⁵⁸. Kyseessä voi olla esimerkiksi jokin euromääräisellä ylärajalla täsmennetty vahingonkorvausvastuu tai vastuu oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta tuloksettoman valituksen seurauksena kaavahankkeen kohteena olevalle maanomistajalle tai muulle kiinteistön kehittäjälle⁵⁹. Kynnys olisi joka tapauksessa asettava korkealle, koska korvausvastuu ei saisi muodostua sellaiseksi, että se tekisi asiallisesti ottaen valitusoikeuden käyttämisen tyhjäksi. Kyse on yhtäältä asianosaisen PL 21.1 §:ssä turvatuista prosessuaalisista oikeuksista, joiden käyttöä voidaan sinänsä rajoittaa, mutta ei kuitenkaan kovertaen muutoksenhakumahdollisuuden ydintä tyhjäksi⁶⁰. Toisaalta kyse on yleisön mahdollisuuksista vaikuttaa elinympäristöönsä, jolloin mm. Århusin sopimuksen 3. artiklan 8. kohdasta voi johtua rajoituksia korvausvastuun enimmäismäärälle⁶¹.

Sääntelyn soveltamistilanteet jäisivät todennäköisesti vähäisiksi. Sääntelyn olemassaolo voisi kuitenkin ennaltaehkäistä valituksia silloin, jos valituksen motiivit ovat kyseenalaiset. Prosessuaalista tai muuta tarvetta valittajan motiivien selvittelyyn ei tällöin ylipäänsä olisi⁶². Tämä voisi yhtäältä vähentää ylipäänsä valitusten ja siten tuomioistuinten työmäärää, mutta toisaalta myös valitukseen liittyvää potentiaalista riskiä kiinteistöjen kehittäjien kannalta.

⁵⁸ Ks. Warsta – Ekroos 2006, s. 27–28, jotka ovat esittäneet myös tällaisen korvausvastuun syntymistä, joskin sillä rajauksella, että tällaiseen sääntelyyn voi liittyä merkittävä perus- ja ihmisoikeudellisia kysymyksiä.

⁵⁹ Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Säännöksen mukaan osapuoli voidaan määrätä korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Säännös sisältää rajoituksen siitä, että yksityinen osapuoli voidaan velvoittaa kulujen korvaamiseen vain, jos tämä on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Käytäntö kuitenkin lienee se, että kaavoitusasioissa oikeudenkäyntikulujen määrääminen valittajan maksettavaksi on harvinaista. Vrt. kuitenkin KHO 25.4.2008 T 944.

⁶⁰ Valittajalle määrättäviä maksuja on arvioitu esimerkiksi oikeusturvaperusoikeuden (PL 21.1 §) ja ihmisoikeussopimuksesta (6. artikla) johtuvien vaatimusten kannalta tuomioistuinlakia (1455/2015) koskevassa hallituksen esityksessä, jossa nykyisten maksutasojen on katsottu olevan sillä tasolla, että ne selkeästi alittavat perus- ja ihmisoikeussääntelyn asettaman ylärajan. Ks. HE 29/2015 vp, s. 58–59.

⁶¹ Valitusoikeuden käyttämiseen liittyviä maksu- yms. velvoitteita ja niihin liittyvää kansallista liikkumavaraa on tarkasteltu Århusin sopimuksen implementointioppaassa. Ks. YK 2014, s. 70–71. Näyttäisi siltä, että sopimus ei sinänsä estä tällaista sääntelyä, mutta tiettyjä vaatimuksia siitä kuitenkin näyttäisi johtuvan.

⁶² Vaikka tapauksen KKO 2020:5 valossa voidaankin sanoa, että avoin rahasuorituksen edellyttäminen kaava-valituksen perumiseksi voi muodosta rikosoikeudelliselta kannalta kielletyksi, ei rikosoikeudellinen sääntely ehkä kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen kiusantekovalitusten torjumiseksi. Ensinnäkin rikosoikeudellinen tunnusmerkistö edellyttää yleensä tahallisuutta, mikä on kynnysenä selvästi korkeampi kuin esimerkiksi yleinen vahingonkorvausoikeudellinen huolimattomuuden kynnys. Jos kiusantekovalitukset kriminalisoitaisiin, se tarkoittaisi myös sitä, että tutkinta tapahtuisi viimekädessä poliisin toimesta pakkokeinoin, mikä voisi olla omiaan ruokkimaan myös kiusanteolla tehtyjä rikosilmoituksia valittajista, kun ilmoituksen tekijällä ei olisi varsinaista kustannusvastuuta perättömistä ilmoituksista. Kolmanneksi on huomattava, että tapaus KKO 2020:5 oli väärinkäytöksenä sikäli varsin poikkeuksellinen, että siinä oli edellytetty nimenomaan rahasuoritusta valituksen perumiseksi, mikä nimenomaan oli kiskonnan rikostunnusmerkistön täyttymisen kannalta olennaista. On kuitenkin ajateltavissa, että ns. kiusantekovalituksia voidaan tehdä ilman edes tosiasiallista motiivia rahan saamiseksi, jolloin on epäselvää, voiko mikään tunnusmerkistö soveltaa tällaiseen asetelmaan, kun valitusoikeuden käyttämisessä kuitenkin pohjimmiltaan on kyse sinänsä lailliseen oikeuskeinon turvautumisesta.

2.5.4 Huoli kiinteistön arvonlaskusta

Valitusten tekemisen perusteena tai ainakin taustalla olevana *motiivina* voi usein olla yksinkertaisesti valittajana olevan tahon huoli siitä, että kaavalla tai sen muutoksella mahdollistuva rakentaminen tai muu maankäyttö vaikuttaa valittajan kiinteistön arvoon sitä laskevasti, vaikka valittaminen yksin tällaisella perusteella ei sinänsä hyvin menestyisikään, ja vaikka tosiasiallisen motiivin sijaan valitus itsessään olisikin rakennettu muiden perusteiden varaan. Kysymys voi yhtäältä olla samalla kaava-alueella tai sen vaikutusalueella sijaitsevasta valittajan omistamasta kiinteistöstä. Kysymys voi olla esimerkiksi uuden kaavan mahdollistaman rakentamisen aiheuttaman näköalan menettämisestä tai toisaalta sellaisten toimintojen sijoittamisesta kiinteistön läheisyyteen, joilla muutoin voi olla madaltava vaikutus valittajan kiinteistön arvoon. Tilanteet korostuvat kaavoitettaessa erilaisia lisä- ja täydennysrakennushankkeita varten uutta rakennusoikeutta olemassa olevaan rakennettuun ympäristöön.

Vaikka yksittäisellä kiinteistönomistajalla ei olekaan oikeutta odottaa ympäristönsä pysyvän muuttumattomana, muutos voi kuitenkin olla *tosiasiallisena* syynä valituksen tekemiselle. Suojatakseen oman kiinteistönsä arvonlaskua kiinteistönomistajalla ei oikeastaan ole käytössään muita ”oikeussuojakeinoja” kuin valittaminen. Tämä herättää kysymyksen siitä, voitaisiinko maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällyttää jonkinlainen kompensatiosääntely, jolla kaavan tai sen muutoksen mahdollistaman rakentamisen mahdollisesti naapurialueen kiinteistöille aiheutuva arvonalenema voitaisiin osittain kompensoida.⁶³ Jos jonkinlainen kompensatiomahdollisuus olisi olemassa, voisi se vähentää tarpeita valittamiselle. Tällä hetkellä maankäyttö- ja rakennuslakiin ei tällaista kompensatiosääntelyä sisälly⁶⁴.

Kysymys olisi eräänlaisesta arvontasausmekanismista eri kiinteistönomistajien välillä silloin, kun yhdelle koituu arvonnousua kaavan seurauksena samalla, kun samasta hankkeesta aiheutuu arvonlaskua toisille. Vertailun vuoksi tämän tyyppistä sääntelyä sisältyy esimer-

⁶³ Ks. Häkkänen 2016, s. 296–297.

⁶⁴ Korvaamista koskevat säännökset sisältyvät olennaisilta osin tällä hetkellä MRL 13 ja 14 lukuihin. Korvaussääntely on kuitenkin periaatteellisesti rakennettu niin, että siinä on pidetty lähinnä julkisen vallan (kunnan ja valtion) suhdetta yksityiseen omistajaan tai muuhun oikeudenhaltijaan. Korvausvelvollisuus voi syntyä lähinnä julkiselle vallalle joko lunastuksen tai jonkin kaavoituksellisen rajoituksen seurauksena. Sen sijaan sääntely ei sisällä säännöksiä siitä, missä määrin korvausvelvollisuuksia voisi syntyä käytännössä yksityisten kiinteistönomistajien tai muiden oikeudenhaltijoiden keskinäisissä suhteissa esimerkiksi juuri sellaisissa tilanteissa, joissa kaavoituksen seurauksena tapahtuu arvomuutoksia eri kiinteistöjen välillä.

kiksi Norjan ja Alankomaiden kaavoituslainsäädäntöön. Norjan suunnittelu- ja rakentamislain (plan- og bygningsloven, 27.6.2008) 15:3.5 sisältää tällaisia tilanteita koskevan erityisen korvaussäännöksen, jonka tarkoituksena on tasata kaavasta arvonnousua saavan ja toisaalta arvonnousua kohtaavan omistajan välistä suhdetta⁶⁵. Alankomaissa puolestaan mahdollisesta uudesta kaavasta aiheutuvat menetykset korvataan muille kiinteistönomistajille. Sääntely on rakennettu siten, että korvausvelvollisena tahona on muodollisesti kunta, mutta kaavamuu- toksesta arvonnousua saava omistaja/kehittäjä suorittaa osana kaavoitussopimusmenettelyä kunnalle korvauksen näiden maksamiseksi, joka sitten suorittaa näillä varoilla korvauksen.⁶⁶

Tämän tyyppisellä sääntelyllä voitaisiin jossain määrin vähentää varsinkin lähialueen taho- jen halukkuutta valittamiseen vähentämällä huolia näiden kiinteistöjen arvonnousujen osalta. Kyseessä olisi kuitenkin periaatteellisesti suuri muutos MRL:n kompensatiojärjestelmään. Uudistuksia tulisi tällöin tehdä sekä MRL 13 että 12 a lukuun, jos se toteutettaisiin esimer- kiksi korvaussääntelyn sekä maankäyttösopimuksia koskevan sääntelyn yhdistelmänä.

2.6 Johtopäätökset

Edellä on tarkasteltu lähinnä kolmea periaatteellisesti erilaista lähestymistapaa valitusoi- keuksia koskevaan sääntelyyn: 1) kunnan jäsenen yleisen *actio popularis* -tyyppisen valitus- oikeuden poistamista tai rajaamista nykyiset valitusoikeudet muutoin pysyttäen, 2) osallis- tumisvelvoitetta (muistutusta) valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä ja 3) puuttumista valittamisen taustalla oleviin piilomotiiveihin. Varsinkin kahden ensin mainitun osalta sään- tely on nähdäkseni lakiteknisesti hyvinkin toteuttavissa. Sen sijaan suurimmat kysymykset koskevat kuitenkin näihin liittyviä perustuslaillisia, eurooppaoikeudellisia ja kansainvälisiä velvoitteista johtuvia vaatimuksia. Näitä käsitellään seuraavassa luvussa 3 tarkemmin.

Piilomotiiveihin – kuten kiusantekoon (miten tämä määriteltäisiinkään) – on vaikea puuttua muodollisjuridisesti. Tehokkain keino olisi säätää jonkinlainen valittajan vastuuta lisäävä mekanismi, jolla vaikutettaisiin valituksen tekemisen kannusteisiin. Tähän liittyy kuitenkin perustuslaillisia yms. kysymyksiä, jotka tosin ovat hiukan erilaisia kuin kahden ensin mai- nitun osalta. Nähdäkseni tällainen sääntely voisi jossain muodossa olla mahdollinen. Kynnys

⁶⁵ Ks. lähemmin Injord 2012, s. 431–432.

⁶⁶ Ks. Hobma – Jong 2016, s. 22, jossa menettelyä on avattu.

olisi kuitenkin asetettava varsin korkealle. Sääntely olisi myös rajattava jollain tavalla euro-
määräisesti melko maltilliseksi ja koskemaan vain aivan ilmeisiä väärinkäytöksiä.

3 MIKÄ ON MAHDOLLISTA PERUSTUSLAIN JA KANSAINVÄLISTEN VELVOITTEIDEN KANNALTA?

3.1 Tarkasteltavat valitusoikeuden muutokset

Edellä todetun valossa näyttää siltä, että valitusoikeussäätelyn kannalta kysymykseen voisivat lähinnä tulla seuraavat, jo aiemmissakin selvityksissä tarkastellut ratkaisut:

- 1) Muistutuksen tekeminen tai muun osallistumisvelvoitteen täyttäminen kaavoitusvaiheessa valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi (edellä luku 2.4); ja
- 2) Valitusoikeuksien rajaaminen kunnan jäsenyyteen perustuvasta *actio popularis* -tyyppisestä oikeudesta tavalla tai toisella vain asianosaisiin (edellä luku 2.3).⁶⁷

Nämä voidaan tehdä joko toisistaan erillisinä ratkaisuina eli säätämällä voimaan vain jompikumpi taikka siten, että molemmat otetaan käyttöön samanaikaisesti. Oikeudelliselta rakenteeltaan nämä ovat kuitenkin periaatteellisesti olennaisesti erilaisia. Muistutusmenettelyssä ei poisteta oikeuksia, vaan asetetaan rajoitteita niiden käytölle. Sen sijaan *actio popularis* -tyyppisen valitusoikeuden supistaminen merkitsee oikeuksien poistamista joltakulta nykytilanteeseen nähden, jossa kaavoista voidaan valittaa kunnan jäsenyyden perusteella.

Perustuslain, eurooppaoikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden kannalta olennaiset tarkasteltavat teemat muodostuvat nähdäkseni seuraavista neljästä tekijästä:

- 1) Kaavoituksen yleisen laillisuusvalvonnan järjestäminen, jos valitusoikeuksia rajattaisiin esimerkiksi vain asianosaisiin (mm. PL 2.3 § ja EIS laajasti);
- 2) ”Yleisön” ympäristöllisten oikeuksien turvaaminen, jos valitusoikeuksia rajattaisiin esimerkiksi vain asianosaisiin taikka jos valitusoikeuden käyttäminen kytkettäisiin muistutuksen tekemiseen (PL 20 §, Århusin sopimus ja EU-oikeus);

⁶⁷ Sinänsä mahdollista olisi myös pohtia luvussa 2.5.3 tarkoitettua oikeuden väärinkäytön kieltoa koskevan sääntelyn luomista valitusoikeuden väärinkäytöstilanteisiin. Se on nähdäkseni tietyin reunaehdoin mahdollinen ja tietystä näkökulmasta hyvinkin kannatettava. Olen kuitenkin asiaa käsitellyt jo edellä melko laajasti.

- 3) Asianosaisten asema kaavoituksessa oikeusturvakysymyksenä valitusoikeuksia rajoitettaessa (PL 21 § sekä EIS 6. artikla) sekä tähän asemaan liittyvät omaisuuden suojan (PL 15 §) ja elinkeinotoiminnan (PL 18.1 §) ulottuvuudet; ja
- 4) Kunnan asukkaiden itsehallinnosta (PL 121.1 §) johtuvat vaatimukset mahdolliselle kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaamiselle kaavoituksessa.

Seuraavassa tarkastellaan niin mahdollista muistutusmenettelyä kuin yleisemminkin kunnan jäsenen valitusoikeuden supistamista näiden perustuslaillisten yms. teemojen kautta.

3.2 Laillisuusvalvonta

3.2.1 Nykytilanne ja mahdolliset muutokset

Valitusoikeutettujen piirin tavalla tai toisella tapahtuvaan rajaamiseen on nähty liittyvän kunnan toiminnan yleiseen laillisuuskontrolliin ja -valvontaan liittyvä ulottuvuus, jossa on pohjimmiltaan kysymys julkisen vallankäytön lakisidonnaisuuden vaatimuksesta (PL 2.3 §). Kaavoitus ja varsinkin asemakaavoitus, jossa määritetään varsin sitovia oikeusvaikutuksia (esim. MRL 58 §) oikeuksien ja rajoitusten muodossa, on epäilemättä sellaista julkisen vallan käyttöä, joka tulee lakisidonnaisuuden vaatimuksen piiriin. Kyse ei ole vain kaavan sisältövaatimukseen liittyvästä laillisuudesta (esim. MRL 54 §), vaan laajemmin kaavoitusmenettelyn ja toiminnan oikeellisuudesta, kuten esteellisyyssäännösten noudattamisesta.

Aiemmissa selvityksissä on nähty ongelmana laillisuusvalvonnan kannalta ylipäänsä jo nykytilanne, jossa kuntien kaavoitustoimintaan kohdistuvan yleisen laillisuusvalvonnan on sanottu olevan käytännössä yksittäisen, ehkä sattumanvaraisten yksityishenkilöiden tai ympäristöjärjestöjen tekemien valitusten varassa. Kritiikkiä on esitetty erityisesti valtionvalvonnan supistamista koskeviin aiempiin lainsäädäntömuutoksiin, joilla muun ohella vuonna 2017 rajattiin ELY-keskusten valitusoikeuksia. Edelleen on nähty, että varsinkin jos nykyistä kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta rajattaisiin esimerkiksi vain asianosaisiin asemakaavoituksessa, samalla heikentyisi yleinen laillisuuskontrolli entisestään.⁶⁸

⁶⁸ Ks. esim. Mäkinen 2018, s. 37–39 ja Mäkinen 2019, s. 27. Ks. osin samoin, mutta osin myös kriittisesti kunnallisvalituksen laillisuusvalvontaelementin osalta Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1115–1116. Pohjolainen ja Tarukannel näkevät osaltaan myös ongelmallisena laajan valitusoikeutettujen piirin juuri kaavoituksessa, jossa valituksista aiheutuvat haitat voivat aiheuttaa viivettä yhteiskunnallisesti tärkeisiin päätöksiin.

Muodollisesti ottaen asia on tietysti näin, mutta laajemmin tarkasteltuna asia on varsin monitahoinen. Yleisesti ottaen kaavoituksen laillisuusvalvonta – tai osin oikeastaan laillisuuden toteutumista edistävä sääntely – rakentuu tällä hetkellä useamman eri elementin varaan, joissa on kysymys hiukan eri asioista. Näitä ovat nähdäkseni *ainakin* seuraavat:

- (1) Yleinen viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä koskeva virkavastuusääntely⁶⁹;
- (2) Kaavoituksen riittäviä voimavaroja ja osaamistasoa sekä kaavanlaatijan pätevyyttä koskeva sääntely (MRL 20.1 ja 20.2 § sekä MRL 10 § ja MRA 6 §)⁷⁰;
- (3) Kunnan ja valvovan viranomaisen välinen (ELY-keskus) velvoite viranomaisneuvotteluille silloin, kun kyse on vaikutuksiltaan valtakunnallisesta tai maakunnallisesti merkittävästä kaava-asiasta (erit. MRL 66.2 §);
- (4) Ylipäänsä MRL 8 luvun sääntely, jolla velvoitetaan kuntaa tuottamaan kaavatietoa ja saattamaan se osallisten ja muidenkin nähtävillä muistutusten tekemiseksi, mikä edistää ylipäänsä kaavan lainmukaisuuden ja valitustarpeen arviointia;
- (5) Kuntaan kohdistuva velvollisuus lausuntojen pyytämiseksi kaavaehdotuksesta mm. valvovalta viranomaiselta (ELY-keskus) (asemakaavan osalta MRA 28 §);
- (6) Velvollisuus lausuntoyhteenvedon laatimiseksi ja liittämiseksi kaavaselostukseen (MRA 17.1 § 6 kohta);
- (7) Ympäristöministeriön mahdollisuus määrätä kunta uhkasakon nojalla täyttämään suunnitteluelvoitteensa tai valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista johtuvat vaatimukset (MRL 177 § ja MRL 178 §)⁷¹;
- (8) Valvovan viranomaisen (ELY-keskus) oikaisukehotus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai lain säännösten vastaisuuden perusteella tai siksi, että kaava-asia tulee yleisen edun vuoksi käsitellä uudelleen (MRL 195 § ja 196 §);
- (9) Varsinaiset asianosaisten, kunnan jäsenten, yhteisöjen (esim. ympäristöjärjestöt) ja viranomaisten (erit. ELY-keskuksen) valitusoikeudet (MRL 191 §);
- (10) Lainvoimaiseen kaavapäätökseen kohdistuvat ylimääräiset muutoksenhakukeinot (HOL 13 luvun säännökset);

⁶⁹ Sääntely koskee niin kunnallisia viranhaltijoita (laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta, 304/2004) kuin luottamushenkilöitäkin (KuntaL 85 §).

⁷⁰ Säännösten mukaan kunnalla tulee olla mm. kaavoituksen järjestämiseen riittävät voimavarat ja osaaminen. Lisäksi on säädetty, että yli 6000 asukkaan kunnissa tulee olla kaavoittaja, jolla on kaavoitustehtävien hoitamisen edellyttämä pätevyys. (MRL 20 § 1 ja 2 momentit) Kaavan laatijalta puolestaan edellytetään MRA 3 §:n mukaan soveltuva korkeakoulututkintoa ja tehtävän vaativuuden edellyttämää koulutusta.

⁷¹ Määräyksiä on käytännössä annettu harvoin. Tämä on kuitenkin mielenkiintoinen elementti. Määräyshän voi koskea yhtäältä esimerkiksi rakentamisen mahdollista kaavan laatimista, mutta toisaalta voimassa olevan kaavan päivittämistä vaikkapa sisällyttämällä siihen tarpeelliset rakennussuojelua koskevat määräykset.

- (11) Lainvoimaisen kaavapäätöksen jälkikäteinen – joskin teoreettinen – laillisuusvalvonta esimerkiksi lupamenettelyn yhteydessä (PL 107 §); ja
- (12) Kenen tahansa tekemä kantelu aluehallintovirastolle, ELY-keskukselle, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Kaavojen lainmukaisuutta pyritään jo tällä hetkellä edistämään ja voidaankin edistää siten varsin monella muullakin tavalla kuin viranomaisten tai muiden tahojen valitusoikeuksilla, vaikka valitusoikeudet muodostavatkin järeimmän laillisuusvalvonnan ulottuvuuden. Olkoonkin, että nämä ovat oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia. Osalla pyritään luomaan puitteet ja rakenteet jo alun perin kaavapäätösten sisältöjen lainmukaisuudelle, osalla luomaan riittävää tietopohjaa ylipäänsä laillisuusvalvonnalle, osalla antamaan keinoista järein eli mahdollisuus saattaa kaavapäätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Osassa puolestaan on kysymys muusta laillisuusvalvonnasta ilman mahdollisuutta muuttaa kaavapäätöstä sinänsä.

Yleisen laillisuuskontrollin kannalta on huomattava eräs maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään liittyvä yleisempi kysymys. Kaavoitusharkintaa ohjaava sääntely samoin kuin tietyt lupaharkintaa koskevat luvanmyöntämisedellytykset ja -esteet ovat luonteeltaan joustavia normeja, jotka konkretisoidaan kulloisellakin kaava- tai lupapäätöksellä. Ellei jokaista kunnallista päätöstä alisteta systemaattisesti laillisuusarvion kohteeksi, on mahdollista, että voimaan saatetuksi tulee kaavoja ja lupia, jotka *olisivat voineet tulla kumotuiksi* maankäyttö- ja rakennuslain tai muidenkin kunnallishallintoa ja hallintomenettelyä koskevien säännösten nojalla, *jos joku olisi valittanut hallintotuomioistuimeen*. Tultuaan lainvoimaisiksi tällaiset kaavat ja luvat tulevat kuitenkin maankäytössä ja rakentamisesta sitovasti noudettaviksi eli ne käytännössä tuottavat sisältönsä mukaiset oikeudet ja rajoitukset eri tahoille.

Tältä kannalta katsoen tietynlaiseen ”maksimaaliseen lainmukaisuuteen” – eräänlaiseen millimetrijuridiikkaan – ei käytännön syistä voida päästä. On aina mahdollista, että vaikka kaavat jotenkin ennakkotarkastettaisiin tai vaikka viranomaistenkin valitusoikeudet olisivat äärimmäisen laajat, jokin laillisuuselementti voi kuitenkin jäädä huomaamatta. Kysymys onkin nähdäkseni siitä, mikä on ikään kuin kaavoituksen valvonnan ja laillisuuden edistämisen oikea taso. Tällaisessa arvioissa lienee jonkinlaisella suhteellisuusvaatimuksella osansa.

Jos käyttöön otettaisiin edellä kuvailtu vaatimus muistutuksen tekemisestä valitusosoikeuden käyttämisen edellytykseksi, ei edellä todettuihin lähtökohtiin muodollisesti puututtaisi. Samat laillisuusvalvonnan elementit siis säilyisivät edelleen voimassa.

Tietysti voidaan argumentoida niin, että muistuttamatta jättäminen voi johtaa valittamisen estymiseen silloin, kun valittaja havaitsee tällaisen seikan vasta muistuttamisen jälkeen tai ei tee muistutusta, vaikka olisi tällaisen seikan havainnut jo kaavoitusvaiheessa. Jos valitusperusteita ei sidota liian jyrkästi muistutuksessa esitettyihin näkökohtiin, ensin mainittu ei ole ongelma. Riittäväähän on tällöin se, että valittaja on muistuttanut jostakin seikasta, mikä avaa valitusväylän, minkä jälkeen tämä voi nostaa valituksessaan esille myös muita näkökohtia. Jälkimmäisessä puolestaan on kysymys juuri siitä, mitä muistutusmenettelyllä pyritään ehkäisemään⁷², joten se ei tältä kannalta katsoen ole varsinainen ”ongelma”. Onhan joka tapauksessa mahdollista sekin, että henkilö ei tekisi samoin perustein valitustakaan. Siis siksi, että hän ei koe sen tekemistä tarpeelliseksi, vaikka olisikin havainnut epäkohtia.

Hieman eri kysymys on sen sijaan se, jos esimerkiksi kunnan jäsenen yleistä valitusosoikeutta rajoitettaisiin rajaamalla valitusosoikeus joiltain osin esimerkiksi vain asianosaisiin muiden valitusosoikeuksien pysyessä samoina. Tällöinhän tekemättä voi jäädä valitus, joka olisi sinänsä voinut tuoda esille jonkin lainvastaisuuden. Tilastojen valossa kuitenkin muiden kuin asianosaisten tekemien valitusten määrä on nykyisin varsin pieni⁷³, joten tietyllä tavalla tilastollinen riski siitä, että tällaisia tilanteita syntyisi, olisi nähdäkseni varsin pieni. Lisäksi on otettava huomioon, että on ehkä epärealistista ajatella, että nimenomaan vain kunnan jäsenyyden perusteella tehtävät valitukset sisältäisivät yleisen edun tai laillisuusvalvonnan kannalta keskeisiä kysymyksiä samalla, kun asianosaisten tekemät valitukset vain ns. henkilökohtaisia intressejä, mutta ei yleiseen laillisuuskontrolliin perustuvia valitusperusteita.

Tämä on tietysti arvelua, mutta uskaltaisin kuitenkin olettaa, että myös asianosaisten valitukset sisältävät nimenomaan myös yleisempään laillisuuskontrolliin liittyviä perusteita.

⁷² Siis sitä, että henkilö havaitsee jonkin puutteen jo kaavoitusvaiheessa, mutta pidättyy sen esiintuomisesta syystä tai toisesta kaavoitusvaiheesta, jolloin se voitaisiin vielä mahdollisesti korjata. Sen sijaan tämä tekee valituksen vasta kaavan hyväksymispäätöksestä, jolloin se tulee ikään kuin yllätyksenä kaikille tahoille.

⁷³ Esimerkiksi Mäkisen 2019, s. 55, selvityksen mukaan *yksityisten* tekemistä valituksista valtaosan (61 %) tekevät suppeasti määritellyt asianosaiset taikka intressitahot ja lähialueen asukkaat (31 %). Sen sijaan puhtaasti kunnan jäsenen roolissa valituksia on tehty varsin vähän (7 %). Valituksia voivat tehdä myös viranomaiset, kuten ELY-keskukset, toimialaan kuuluvissa asioissa, mutta näitä valitusosoikeuksia ei nyt ilmeisesti kuitenkaan rajattaisi, joten laillisuusvalvonta ei näiltä osin supistuisi.

Näin ollen esimerkiksi kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden laillisuuskontrollia toteuttava tehtävä, kuten joskus on esitetty, ei ehkä käytännössä ole kuitenkaan ratkaisevan suuri.

Edellä mainittuun nähden eri asia sen sijaan on se, missä määrin esimerkiksi kunnan jäsenen valitusoikeuden pelkällä olemassaololla on ikään kuin laillisuuskontrollia edistäviä vaikutuksia. Ajatus on tällöin se, että ikään kuin kunnan samoin kuin muiden kaavoitusprosessiin osallistuvien tahojen toiminnan lainmukaisuutta edistää ylipäänsä ”uhka” siitä, että kuka tahansa voi päätöksestä valittaa. Epäilemättä tällaisia vaikutuksia voi olla olemassa. Onhan esimerkiksi henkilön esittämällä mielipiteillä kaavoitusvaiheessa erilainen painoarvo, kun tällä on halutessaan mahdollisuus myös valittaa lopullisesta kaavapäätöksestä. Toisaalta tähän pätee nähdäkseni se edellä esitetty vasta-argumentti, että riittäisikö kuitenkin näiltäkin osin riittäväksi uhaksi vain esimerkiksi asianosaisten mahdollinen valitusoikeuden käyttäminen, jotka kuitenkin tilastojenkin valossa muodostavat suurimman valittajaryhmän.

Toisessa vaakakupissa uhan osalta on otettava huomioon myös se, että vaikka kunnan jäsenen laaja valitusoikeus varmasti sinänsä edistää yleistä laillisuuskontrollia, niin asialla on myös toinen puoli. Sama uhka voi luoda myös kaavoitukseen ja kiinteistöjen kehittämiseen lisäriskiä niiden piirissä toimivien kehittäjien, kunnan (kuntaorganisaatio ja muut asukkaat) ja maanomistajan kannalta, kun käytännössä kuka tahansa voi valittaa kaavapäätöksestä. Siis pelkkä tällaisen valitusuhan olemassaolo voi vaikuttaa toimijoiden näkökulmasta myös haitallisesti, vaikka valitusoikeutta ei käytettäisikään.⁷⁴ Kysymys on näiltäkin osin nähdäkseni ainakin jollain tavalla myös siitä, minkä tyyppisen kunnan jäsenen valvonnan nähdään olevan oikeassa suhteessa sillä saavutettaviin (laillisuus)hyötyihin nähden.

3.2.2 Laillisuuden ennako- ja jälkivalvonnan suhde

Keskustelu kaavoituksen yleisestä laillisuusvalvonnasta kohdistuu yleensä lähes yksinomaan kaavojen voimaansaattamisvaiheeseen eli ennakkovalvontaan, jolla tässä tarkoitan myös kaavaa koskevaa mahdollista valitusvaihetta⁷⁵. Tämä onkin perusteltua, koska kaavan

⁷⁴ Ks. jäljempänä luku 3.4.2.

⁷⁵ Hienoinen määrittelykysymys koskee sitä, nähdäänkö nimenomaan valitusoikeuden käyttäminen kaavoituksen ennako- vai jälkivalvontakeinona. Siinä mielessä valitusoikeuden käyttämisessä on kysymys jälkivalvonnasta, että valitus tehdään kaavapäätöksen tekemisen jälkeen. Toisaalta tarkoitettaessa kaavan lainmukaisu-

tultua voimaan on sitä noudatettava. Toisin sanoen kaavaan tai kaavoitusmenettelyyn liittyvät sellaiset oikeudelliset ongelmallisuudet, jotka olisivat voineet johtaa kaavapäätöksen kumoutumiseen, jos joku olisi siitä valittanut, tulevat noudatettaviksi, ellei kukaan tällaista valitusta ole tehnyt, eikä tuomioistuin ole siten kaavapäätöstä kumonnut.⁷⁶

Kaavoituksen laillisuusvalvontaa on kuitenkin mahdollista tarkastella myös ikään kuin jälkivalvonnan kannalta nimenoman *lainvoimaisiin* kaavoihin tapahtuvan laillisuusvalvonnan kannalta. Onhan mahdollista, että kaavaan sisältyy joitain sellaisia määräyksiä tai merkintöjä, jotka voivat muodostua sisältönsä puolesta jopa ilmeisesti lainvastaisiksi. Käytännössä tarve kaavan lainmukaisuuden jälkivalvontaan voi tulla esille esimerkiksi silloin, kun kaavaa ryhdytään toteuttamaan rakentamisen lupia hakemalla⁷⁷. Toisaalta kaava saattaa sisältää määräyksiä, joiden sitovuutta voidaan joutua pohtimaan jonkin toisen lain soveltamisen yhteydessä. Kaavassa voi olla esimerkiksi kiinteistönmuodostusta koskevia rajoituksia, joissa osittamisen edellytykset on säädetty tiukemmiksi kuin kiinteistönmuodostamislain 32–33 §:ssä. Tällöin osittamistoimituksessa joudutaan arvioimaan sitä, mikä merkitys kaavamääräyksille on toimituksessa annettava. Käytännössä erilaiset kaavoihin mahdollisesti sisältyvät lainvastaiset määräykset otetaan tai jätetään ottamatta tapauskohtaisesti huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei tunneta nimenomaista sääntelyä kaavoituksen laillisuuden jälkikäteiskontrollista. Toisaalta perustuslain 107 §:ssä on säädetty yleisestä lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta. Sen mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.⁷⁸ Teoriassa PL 107 §:n säännös voisi tulla sovellettavaksi myös voimaan saatettua kaavaa sovellettaessa esimerkiksi lupamenettelyssä tai muussa sellaisessa menettelyssä, jossa kaava muodostaa olennaisella tavalla

den jälkivalvonnalla lainvoimaisen kaavan laillisuusvalvontaa, näyttäytyy kaavasta tehtävä valitus nimenomana kaavan lainmukaisuuden ennakkollisena valvontana. Menestynyt valitushan tarkoittaa kaavan kokonaan tai osittain tapahtuvaa kumoutumista tai muuttamista, jolloin lainvoimaisen kaavan laillisuusvalvontakysymys ei edes tule esille. Kyse on lähinnä terminologiasta, jolla ei tässä yhteydessä ole olennaista merkitystä.

⁷⁶ Häkkänen 2017, s. 146.

⁷⁷ Ks. esim. KHO 1999:3.

⁷⁸ Perustuslain 106 §:ään sisältyy säännös perustuslain etusijasta. Sen mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa *lain* säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuin on annettava etusija perustuslain säännökselle. Kaavoituksen laillisuusvalvonnassa ei tässä yhteydessä ehkä kuitenkaan tarkoiteta niinkään voimaan saatetun kaavan ristiriitaisuutta suhteessa perustuslakiin, vaikka toki sekin on mahdollista, vaan pikemmin ristiriitaa suhteessa *laintasoiseen* maankäyttö- ja rakennuslakiin tai muihin lakitasoisiin kaavoitusta oikeudellisesti ohjaaviin säädöksiin, kuten hallintolain vaatimuksiin.

menettelyn edellytykset, jos kaavaa pidettäisiin PL 107 §:ssä tarkoitettuna *säädöksenä*. Tulkinta näyttäisi kuitenkin olevan se, että kaavapäätöstä pidetään luonteeltaan säädöksen sijaan *hallintopäätöksenä*, jolloin PL 107 §:ää ei voitane soveltaa (ks. alla KHO 1999:3).⁷⁹

KHO 1999:3: Rakennuslupahakemus sisälsi päivittäistavaramyymälän sijoittamisen tontille, joka asemakaavassa oli teollisuus- ja varastorakennusten korttelialuetta (T). Tonttia koski kaavamääräys, jonka mukaan 30 prosenttia rakennusalueelle sallitusta kerrosalasta saatiin käyttää liike- ja toimistotiloja varten. Lainvoimaisen kaavamääräyksen mukaan korttelialueelle ei saanut sijoittaa päivittäistavaramyymälää. Rakennuslautakunta hylkäsi rakennuslupahakemuksen asemakaavan vastaisena.

Luvanhakija vaati, että päivittäistavaramyymälän sijoittamisen kieltävä kaavamääräys tuli lainvastaisena jättää hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin nojalla soveltamatta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että asemakaava ei ole hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa tarkoitettu säädös. Rakennuslautakunta ei siten ollut voinut mainitun lainkohdan nojalla jättää soveltamatta kaavamääräystä, vaan sen oli tullut hylätä rakennuslupahakemus asemakaavan vastaisena.

Toisaalta vaikka jälkivalvonta olisi mahdollista, sen asiallinen soveltamisala rajautunee lähinnä kaavan sisällön (esim. MRL 54 §) lainmukaisuuden kontrollointiin. Sen sijaan esimerkiksi kaavoitusmenettelyyn, kuten vuorovaikutteisuuden tai esteellisyyksiin liittyviin mahdollisiin lainvastaisuuksiin on jälkikäteisesti huomattavasti vaikeampi puuttua. Näin on siksi, että on vaikea arvioida, mikä vaikutus niillä ylipäänsä olisi ollut lopulta voimaan saatetun kaavan sisältöön, vaikka lainmukaisia vaatimuksia olisikin noudatettu. Sisältövaatimustenkaan osalta kaavaa ei voitane jälkivalvonnalla oikaista ainakaan niin paljoa, että kaavaratkaisun kokonaisuus jollain tavalla muuntuisi täysin toiseksi kuin on ajateltu.

Sinänsä lainvoimaisiin kaavoituspäätöksiin voidaan kohdistaa jälkikontrollia ylimääräisin muutoksenhakekeinoin, joista on säädetty oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 luvussa. Kyseeseen voinee lähinnä tulla tehdyn päätöksen purkaminen menettelyvirheen perusteella (HOL 117.1 § 1 kohta). Sinänsä säännöksessä tarkoitettut muutkin purkuperusteet, kuten ilmeisen väärä lain soveltaminen, voinevat tulla kyseeseen. Kaavoitusnormiston avoimuudesta johtuen lienee kuitenkin varsin poikkeuksellista, että jonkin kaavoitusratkaisun voitaisiin nähdä ilmentävän ”ilmeisen” väärää lain soveltamista.⁸⁰ Ylimääräisen muutoksenhaun menestymisen kynnys on käytännössä erittäin korkea. Toisaalta ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollista kuitenkin myös menettelyvirheiden perusteella, mikä mahdollisuus PL 107 §:n soveltamisen osalta olisi kaavoituksessa varsin rajattua.

⁷⁹ Ks. lähemmin Häkkänen 2017, s. 145–152.

⁸⁰ Ks. näin myös Syrjänen 2005, s. 188.

Joka tapauksessa, jos kaavoituksen yleisen ennakkollisen laillisuusvalvonnan nähdään olevan riittämätöntä, on tätä mahdollista *osittain* kompensoida jälkivalvontaa kehittämällä. Kysymys tulee esille lähinnä kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden rajaamisen osalta, mutta ei nähdäkseeni niinkään mahdolliseen muistutusvaatimuksen käyttöön ottamisen.

3.2.3 Mitä vaatimuksia perustuslaista johtuu?

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Eräs uuden lain voimaan tulon myötä muuttunut asia koski yleis- ja asemakaavojen alistamisvelvollisuudesta eli lähtökohtaisesti näiden kaavojen eräänlaisesta lainmukaisuuden ennakkovalvonnasta luopumista. Samalla muutettiin kaavoihin kohdistuvaa muutoksenhakujärjestelmää siten, että niistä ei enää valittu vahvistavalle viranomaiselle, vaan suoraan hallintotuomioistuimeen. Valtionvalvonta puolestaan järjestettiin vahvistamalla ELY-keskusten (ent. alueellisten ympäristökeskusten) asemaa kaavoituksen ohjauksessa sekä antamalla ELY-keskuksille yleinen näiden asemaan sellaisenaan perustuva valitusoikeus kunnan tekemistä kaavoituspäätöksistä. Lainsäätäjän tarkoituksena oli nimenomaan vahvistaa kunnan asemaa kaavoituksessa luopumalla joiltain osin toimimattomaksikin koetusta alustusmenettelystä. Hallituksen esityksessä todettiin tuolloin samalla, että valtion valvonnan keventyessä kansalaisten ja yhteisöjen muutoksenhaulla tulee olemaan merkitystä myös päätöksenteon yleisen laillisuusvalvonnan kannalta⁸¹.

Sen sijaan hallitukseen esitykseen (HE 101/1998 vp) taikka sitä koskeneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 38/1998 vp, s. 2) ei sisältynyt kovinkaan monipuolista arviota ylipäänsä kaavojen laillisuuskontrollista. Valiokunta totesi sinänsä pitävänsä tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana. Hallituksen esityksessä kuitenkin korostettiin valtionvalvonnan vähenemisen vastinparina sitä, että uuden lain erityissäännöksillä korostetaan kuntien voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyttä kaavoituksessa. Niin ikään korostettiin ELY-keskusten (ent. alueellisten ympäristökeskusten) roolia aiempaa voimakkaammin neuvonta- ja asiantuntija-apua tarjoavana tahona sekä sitä, että vahvistusmenettelystä siirrytään ensisijaisesti neuvonta- ja asiantuntija-apua tarjoavaan suunnittelukulttuuriin. Lainsäätäjän tarkoituksena oli siirtää päätäntävaltaa kaavoituksen osalta enemmän kuntatasolle.⁸²

⁸¹ Ks. HE 101/1998 vp, s. 39 ja 54.

⁸² Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 39. Näiltä osin hallituksen esityksessä viitattiin esimerkiksi uuden lain vaatimukseen, jonka mukaan yli 6 000 asukkaan kunnissa tulee olla oma tai kuntien yhteinen kaavoittaja.

Valitusoikeudet ja kaavoituksen laillisuusvalvonta tulivat esille myös 1.3.2007 voimaan tulleen ja nykyisinkin voimassa olevan MRL 191.3 §:n säätämisen yhteydessä. Säännöksellä poistettiin kunnan jäsenen valitusmahdollisuus vaikutukseltaan vähäisten asemakaavamuutosten osalta. Viranomaisten ja järjestöjen muutoksenhakuoikeudet säilyivät muuttumattomina. Hallituksen esityksessä (HE 81/2006 vp, s. 32) todettiin tästä seuraavaa:

”Ehdotus turvaa kansalaisten perusoikeuden vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon, sillä valitukseen oikeutettuja olisivat juuri ne, joiden elinympäristöön asemakaavan muutos vaikuttaa. Samoin se turvaisi omaisuuden suojan, koska niillä maanomistajilla tai haltijoilla, joiden omaisuutta kaava koskisi, säilyisi valitusoikeus. Kun myös paikallisilla järjestöillä olisi valitusoikeus näistä vähäisistäkin asemakaavan muutoksista toimialansa ja toimialueensa puitteissa, säännösehdotus turvaa myös Århusin sopimuksen vaatimukset järjestöjen valitusoikeuden osalta.”

Perustuslakivaliokunta ei varsinaisesti arvioinut laillisuusvalvontaelementtiä (ellei tällaiseksi tulkita lyhyttä viittausta PL 121 §:ään), vaan kiinnitti erityistä huomiota lähinnä ympäristövastuun (PL 20 §) toteutumiseen toteamalla seuraavaa:

”Valiokunnan mielestä tässä tapauksessa on olennaista, että asianosaisen valitusmahdollisuuteen ei puututa. Mitä tulee kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksiin, valitusoikeus ei ole ainoa vaikuttamisen keino, sillä suunnittelun eri vaiheissa — kuten maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n tilanteissa — myös kunnan jäsenellä on mahdollisuus lausua suunnittelusta mielipiteensä. Kun lisäksi rajoitus koskee vaikutukseltaan vähäisiä kaavamuutoksia, ei se näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 20 §:n eikä 121 §:n kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin puutteena sitä, että käsite "vaikutukseltaan vähäinen" jää epäselväksi.”⁸³

ELY-keskusten valitusoikeuksien rajaamista koskevan 1.3.2017 voimaan tulleen lainmuutoksen yhteydessä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todettiin seuraavaa:

”Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumista edistämällä, ohjaamalla ja valvomalla kuntien kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Esityksessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista koskeva ohjaus ehdotetaan poistettavaksi. Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä koskevia valvontatehtäviä ehdotetaan rajattaviksi koskemaan vain vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitusoikeutta kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä koskevissa asioissa ehdotetaan rajattavaksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviä ja

⁸³ PeVL 33/2006 vp, s. 3

valitusoikeutta koskevien muutosten ei voida katsoa heikentävän ympäristöperusoikeuden toteutumista, koska perustuslain 20 § velvoittaa yhtä lailla myös kuntia, jotka vastaavat alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Merkitystä on myös sillä, että elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten valvontatehtävät koskisivat edelleen vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.”⁸⁴

ja

”Ehdotetut muutokset helpottaisivat rakentamismahdollisuuksia ja tätä kautta edistäisivät myös omaisuuden suojaamista koskevan perusoikeuden toteutumista. Lisäksi ehdotetut muutokset korostaisivat kunnallisen päätöksenteon itsenäisyyttä, joten niillä on myönteistä vaikutusta myös kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n kannalta. Ehdotetuilla muutoksilla on merkitystä myös ympäristöperusoikeuden näkökulmasta, mutta niiden ei kuitenkaan voida arvioida heikentävän ympäristöperusoikeuden toteutumista.”⁸⁵

Lakiesitystä ei viety perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Merkityksellistä on tietyllä tavalla se, että vuoden 2006 lainmuutoksen aikaan, jolla siis rajattiin valitusoikeutta vähäisissä asemakaavamuutoksissa kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus poistaen, voimassa oli vielä ELY-keskusten vahvempi valitusoikeus. Vuoden 2017 muutoksella puolestaan rajoitettiin tätä ELY-keskusten valitusoikeutta vain valtakunnallisiin ja maakunnallisiin asioihin. Lainmuutosten yhteisvaikutuksena yleiseksi laillisuusvalvonnaksi ymmärrettyä valvontaa on siten molemmilla vähennetty, ensimmäisessä kunnan jäsenen, jälkimmäisessä valtion osalta.

Vaikka voidaan sanoa, että olisi ollut mielenkiintoista saada perustuslakivaliokunnan kanta vuoden 2017 lainmuutokseen, niin niin vuoden 2006 lainmuutosta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon ja vuoden 2017 hallituksen esityksen valossa yleistä laillisuusvalvontaa on lähestytty nimenomaan punnitsemalla mm. laillisuusvaatimuksia, kunnan itsehallintoa (PL 121 §), ympäristövastuuta (PL 20 §) ja omaisuuden suojaamista (PL 15 §). Valtion valvonnan vähentymisellä on nähty myös olevan myönteisiä vaikutuksia kunnan itsehallintoon.

Valtionvalvonnan roolin vahvuus suhteessa kunnan viranomaistoimintaan on kimurantti kysymys. Yhtäältä on niin, että vahvaa valvontaroolia voidaan perustella erilaisilla yleiseen etuun ja laillisuusvalvontaan liittyvillä painavilla syillä. Niin ikään on sanottu, että viran-

⁸⁴ HE 251/2016 vp, s. 49.

⁸⁵ HE 251/2016 vp, s. 50.

omaisten valitusoikeus kuuluu hallintoprosessin perusrakenteisiin, ja että viranomaisten valitusoikeus on perinne suomalaisessa järjestelmässä ja sen lainalaisuuden turvaamisessa. Niin ikään on kiinnitetty huomiota ympäristöasioiden erityislaatuisuuteen: Ne koskettavat laajaa joukkoa ihmisiä ja niihin liittyy voimakkaita yleiseen etuun liittyviä tekijöitä.⁸⁶

Nämä näkökohdat varmastikin pitävät paikkaansa. Toisaalta asia voidaan nähdä niinkin, että ajattelutapa sisältää ikään kuin kuntiin kohdistuvan epäilyksen toiminnan jonkinlaisesta harmaalla alueella liikkumisesta, vaikka toiminta on samalla tavoin mm. virkavastuuseännösten alaista. Ennen vuotta 2017 ELY-keskukset tekivät vuositasolla valituksia kuntien asemakaavapäätöksistä varsin säästeliäästi, vain 4 %:sta kaavoista, mutta toisaalta ne menestyivät hyvin: ELY-keskusten tekemistä valituksista hyväksyttiin noin 80 %, kun yleinen hyväksymisprosentti oli noin 18 %.⁸⁷ Sikäli kuin voidaan ajatella niin, että ELY-keskus on valittanut aina kun se on siihen nähnyt tarpeita, voidaan asiaa lähestyä siltäkin kannalta, että kovin laajamittaisesta laillisuusongelmasta ei kuitenkaan ole ollut kysymys. Tietenkin voidaan ajatella niin, että ELY-keskuksen valitusoikeuden olemassaolo on esimerkiksi tosiasiallisesti tehostanut sen lausuntojen ja ohjauksen painoarvoa jo kaavan laadintavaiheessa, jolloin näistä johtuvat muutokset kaavaan on jo tehty siten, että valittamiselle ei ole ollut tarvetta.

Lienee kuitenkin niin, että valtion laillisuusvalvonnan järeysasteen määrittämisessä on jollain tavalla otettava myös huomioon suhteellisuuden vaatimus. Valtion valvonnan ja laillisuudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen on tietenkin oikeusvaltiossa ensiarvoisen tärkeää. Esimerkiksi valtion suorittamalla laillisuusvalvonnalla voidaan nähdä olevan yhtäältä julkisen vallankäytön yleiseen lakisidonnaisuuteen liittyviä tavoitteita. Toisaalta näiden vaatimusten valvonnan kautta valtion valvonnalle voidaan nähdä olevan myös ikään kuin yleisen edun mukainen valvontatehtävä. Toisin sanoen valtion tehtävänä on sellaisten seikkojen valvonta, joiden valvomiseen välttämättä muilla tahoilla ei ole riittäviä voimavaroja. Valvonnan voidaan siis nähdä tietyllä tavalla olevan tällaisten tahojen etujen valvontaa.

⁸⁶ Ks. esim. Mäkinen 2018, erit. s. 29–33 ja koko selvitys.

⁸⁷ Ks. Holopainen ym. 2013, s. 12 ja 23 sekä HE 251/2016 vp, s. 10, jossa todetaan, että ”Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemien kaavavalitusten määrä on vaihdellut vuosittain alle kymmenestä reiluun kahteen kymmeneen. Valitukset ovat kohdistuneet noin kahdesta neljään prosenttiin kuntien hyväksymistä kaavoista. Asemakaavoista, jotka ovat asuntotuotannon kannalta tärkeimpiä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valitukset ovat kohdistuneet vain noin yhteen prosenttiin.”.

Esimerkiksi Suomessa voimassa olevan Euroopan paikallisen itsehallinnon perusoikeuskirjan (1985) 8. artiklan 3. kohta sisältää eräänlaisen suhteellisuusvaatimuksen. Sen mukaan paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa on varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavan etujen tärkeyteen. Yleisen edut ja ympäristöintressit epäilemättä ovat painavia etuja. Toisaalta yleisemmän suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta lienee perusteltua asettaa myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa valtionvalvonnassa jonkinlainen suhteellisuuden vaatimus. Siis toisin sanoen myöskään liian järeän valtion valvonnan säätämistä ei tulisi liian ehdottomasti edistää, jos valvonnalla saavutettavat edut eivät ole oikeassa suhteessa tietyn valvontatavan laajuuteen nähden.

Kaikkiaan on kuitenkin vaikea johtaa perustuslaista mitään selkeää vaatimusta sille, millä tavalla kuntiin kohdistuva *valtion* valvonta tulisi ehdottomasti järjestää, kuten ei nähdäkseni sitäkään, missä määrin perustuslaki ylipäänsä edellyttää valtion valvontaa. Näiltä osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että jo nyt laillisuusvalvontaa ja laillisuuden toteutumista pyritään edistämään monin muinkin keinoin kuin viranomaisten valitusoikeuksin (ks. edellä luku 3.2.1). Sikäli kuin nimenomaan valtion harjoittamaa laillisuusvalvontaa suhteessa kuntiin halutaan tehostaa ilman valtion viranomaisille säädettävää valitusoikeutta, on yksi mahdollisuus nimenomaan kehittää näitä muita lainsäädäntöön sisältyviä elementtejä.

Yleisen laillisuusvalvonnan tarpeeseen liittyvä kysymys voinee tulla lähinnä esille kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaamisessa, mutta ei nähdäkseni niinkään muistutusmenettelyn osalta. Joka tapauksessa punninnassa on otettava huomioon monipuolisesti eri tahojen oikeudet, eikä kunnan jäsenenäkään valitusoikeuden rajaamisesta voida sanoa sellaisenaan johtuvan perustuslaillista ehdotonta vaatimusta esimerkiksi valtionvalvonnan lisäämiselle.

3.3 Ympäristölliset oikeudet

3.3.1 Suomen perustuslaki

Perustuslain 20.2 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tällä ympäristövastuusäännöksellä asetetaan velvoitteita ensisijaisesti lainsäätäjään ja muiden erilaisten normiantajien toimintaan. Säännös on perusluonteeltaan julistuksenomainen, eikä siitä voida suoraan johtaa yksilöille oikeuksia ja velvollisuuksia, vaan nämä

määräytyvät muun lainsäädännön perusteella.⁸⁸ Säännöksen on nähty merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.⁸⁹ Säännöksellä on myös läheinen yhteys perustuslain 2.2 §:ssä tarkoitettuun vaatimukseen kansanvaltaisuudesta, johon sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen.⁹⁰ Ympäristövastuusäännöksellä on ollut merkitystä myös arvioitaessa erilaisia muutoksenhakumahdollisuuksia ympäristölainsäädännön alalla.⁹¹

Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa ympäristövastuusäännöksestä johtuvia vaatimuksia on pyritty toteuttamaan usein eri säännöksin. Yhtäältä kysymys on lain sisältämistä aineellisista elinympäristöä koskevista vaatimuksista lain yleisissä tavoitesäännöksissä (1 §, 5 § ja 12 §) sekä eri kaavamuotoja koskevissa kaavojen lainmukaisuuden arvioinnin perustan muodostavissa ns. sisältövaatimuksissa (28, 39 ja 54 §). Aineellisten vaatimusten lisäksi ympäristövastuuta pyritään toteuttamaan myös erityisesti MRL 8 luvun vuorovaikutteisuutta ja osallistumista koskevassa sääntelyssä kaavoitusmenettelystä sekä 25 luvun muutoksenhakusäännöksillä. Kuten perustuslakivaliokunta aikanaan lakiesityksessä antamassaan lausunnossa totesi, kysymys on kuitenkin lopulta siitä, kuinka todellisiksi nämä erilaiset vaikutusmahdollisuudet muodostuvat käytännössä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan nimenomaisesti, että se pitää tärkeänä, että muutoksenhakuoikeudet säilyvät laajana.⁹²

On siis tärkeää huomata, että ympäristövastuusäännöstä pyritään toteuttamaan maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä monin muinkin tavoin kuin laajoin valitusoikeuksin.

Tähän seikkaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota arvioidessaan vuonna 2006 maankäyttö- ja rakennuslain muutosesitystä MRL 191.3 §:n osalta, jolla vaikutukseltaan vähäisten asemakaavamuutosten osalta valitusoikeuksia supistettiin siten, että kunnan jäsenen valitusoikeus poistettiin ja valitusoikeus rajattiin vain asianosaisiin. Tällöin valiokunta piti olennaisena ensinnäkin, että muutoksella ei puututtu asianosaisen muutoksenhakuoikeuteen.

⁸⁸ Ks. HE 309/1993 vp, s. 66 ja PeVL 38/1998 vp, s. 2.

⁸⁹ Ks. HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 15/2004 vp, s. 3, PeVL 53/2002 vp, s. 2, PeVL 38/1998 vp, s. 2 ja PeVL 21/1996 vp.

⁹⁰ Ks. PeVL 23/2009 vp, s. 2.

⁹¹ Ks. PeVL 23/2009 vp, s. 2, PeVL 33/2006 vp, s. 2–4 ja PeVL 38/1998 vp, s. 2.

⁹² PeVL 38/1998 vp, s. 2.

perustuslain 20.2 §:ään (ympäristövastuu) viitaten se totesi, että kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet eivät tyhjene vain valitusoikeuden olemassaoloon, vaan kunnan jäsenellä on mahdollisuus osallistua kaavoitusmenettelyyn ja lausua siitä mielipiteensä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n mukaisissa tilanteissa. Olennaista oli valiokunnan mukaan myös se, että valitusoikeuden rajausta koskee vain vaikutukseltaan vähäisiä asemakaavan muutoksia. Lisäksi valiokunta viittasi aiempaan lausuntokäytäntöönsä, jossa se on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2).⁹³

Muutamaa vuotta aiemmin perustuslakivaliokunta oli arvioinut PL 20.2 §:n merkitystä säädettäessä voimaan nykyistä MRL 12 a lukua, jonka MRL 91 b §:ään sisältyy säännös maankäyttösopimuksista. Maankäyttösopimukset ovat olleet sinänsä käytössä useita vuosikymmeniä. Niihin on nähty liittyvän tiettyjä ongelmia nimenomaan avoimuuden, vuorovaikutuksen ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Ongelmana on pidetty muun ohella sitä, että tosiasiasa maankäyttösopimuksilla, joita saatetaan neuvotella jo pitkällekin ja kunnan kaavoituksellisia käsiä tosiasiasa sitoen, ikään kuin piilossa yleisöltä. Tuotaessa maankäyttösopimus ja sitä koskeva kaavaluonnos nähtäville ongelma syntyy siitä, että jokaisen oikeudet *tosiasiasa* vaikuttaa tulevan kaavan sisältöön (elinympäristöönsä) voivat olla vähäiset.

Perustuslakivaliokunta kiinnittikin huomiota siihen, että maankäyttösopimuksen sitovuus tulee säännellä siten, että se on mahdollista saavuttaa vasta sen jälkeen, kun asemakaavan nähtävilläoloaika on päättynyt. Valiokunta katsoi, että sitovuus voi tapahtua vasta sen jälkeen, kun kunnan perustellut kannanotot kaavaehdotuksesta tehtyihin muistutuksiin on tehty.⁹⁴ Vaikka ilmeisesti tällaista tarkistusta ei lopulliseen MRL 91 b §:n muotoiluun tehty, on näkökohta merkityksellinen nimenomaan PL 20.2 §:n kannalta. Huomattava on myös, että MRL 91 b § 4 momentti sisältää erityisen vaatimuksen tiedottaa aikeista maankäyttösopimuksen laatimiseen kaavan laatimisen yhteydessä (osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa). Näillä säännöksillä pyritään osaltaan lisäämään tiedonsaantia ja yleisön (osallisten) mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa tulevaa kaavoitusta koskevaan päätöksentekoon. Näiltäkin osin voidaan sanoa PL 20.2 §:n saavan merkitystä MRL:n aineellisissa säännöksissä.

⁹³ PeVL 33/2006 vp, s. 3.

⁹⁴ PeVL 53/2002 vp, s. 2.

Ympäristövastuun osalta on huomattava, että se koskee *jokaisen* oikeutta päästä vaikuttamaan elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä voidaan toteuttaa sääntelyssä, kuten MRL:n osalta onkin tehty, myös muilla tavoilla kuin valitusoikeuksin, vaikka perustuslakivaliokunta on sinänsä edellyttänytkin valitusoikeuksien säilyvän laajoina. Samoin jokaisen vaikutusmahdollisuudet ovat eri asia kuin esimerkiksi *asianosaisten* oikeudet, jotka on turvattu erityisesti PL 21.2 §:llä oikeudesta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asianosaisten oikeutta mm. muutoksenhakuun ei siten voida poistaa, eikä rajoittaa niin pitkälle, että oikeuden käyttäminen asiallisesti ottaen tehdään tyhjäksi. Nähdäkseni lienee kuitenkin varsin selvää, että PL 20.2 §:stä ei sellaisenaan johdu yleistä vaatimusta *actio popularis* -tyyppiselle *valitusoikeudelle jokaiselle missä tahansa ympäristöasiassa*.

Tämän selvityksen kohteena olevien valitusoikeuksien rajaaminen tai esimerkiksi muistutusmenettelyn säätäminen valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi ei ole ainakaan maankäyttö- ja rakennuslain osalta ollut em. PevL 33/2006 vp -lausunto pois lukien aiemmin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, joten selvää kantaa ei voida näiltä osin esittää. Jos asia joskus valiokunnan käsittelyyn etenee, joutuu se näiltä osin luomaan uusia tulkintoja.

Toisaalta on kiinnitettävä huomiota kansallisten perusoikeussäännösten ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden väliseen suhteeseen. Kansallisten perusoikeussäännösten tulkinnassa on vakiintuneesti lähdetty siitä, että ne tuottavat vähintään saman perusoikeussuojan kuin kansainvälisissä sopimuksissa ja muissa velvoitteissa tarkoitetut perus- ja ihmisoikeudet silloin, kun viimeksi mainituilla on vastineensa kansallisessa perustuslaissa.⁹⁵ Kun esimerkiksi Århusin sopimuksessa ja mm. YVA-direktiivissä on säädetty pitkälti juuri niistä kysymyksistä, joista perustuslain 20.2 §:ssä on kysymys, voidaan lähteä siitä, että ensin mainitut asettavat eräänlaisen minimitason myös kansallisen sääntelyn sisällölle. Näin ollen PL 20.2 §:ää ei voitane tulkita niin, että se tuottaisi huonomman ”suojan” kuin kansainväliset sopimukset. Kansallisella tasolla toki voidaan tulkita PL 20.2 §:ää pidemmälle ja antaa parempaa ”suoja”, mutta ylittäviltä osin kysymys on lähtökohtaisesti kansallisesta asiasta⁹⁶.

⁹⁵ Ks. Häkkänen 2023, s. 134 ja siinä viitattu KKO 2012:11, kohdat 20 ja 21.

⁹⁶ Vähimmäistason alittavilta osin kansallisella tasolla ei usein ole juurikaan punninnallista liikkumavaraa. Sen sijaan ylitettäessä kansainvälisten velvoitteiden vähimmäistaso punninta-asetelma on erilainen ja siten punninnallinen kansallinen liikkumavara on suurempi. Tällöin ei kuitenkaan voida lähteä siitä, että ikään kuin PL 20 §:stä – tai mistään muustakaan perusoikeussäännöksestä – johtuvat vaatimukset pyrittäisiin säännönomaisesti maksimoimaan. Kysymys on sen sijaan perusoikeuksien punninnasta osana perusoikeusjärjestelmän muodostamaan kokonaisuutta, jolloin punninta-asetelman muodostaminen on keskeistä. Vasta punninnan *lopputuloksena* syntyy kansallisen perusoikeusjärjestelmän mahdollistama taso ja lainsäätäjän liikkumavara. Punninta-

Lakitasoisen aineellisen ympäristölainsäädännön osalta voidaan todeta, että esimerkiksi muistutuksen tekemistä ei ole yleisesti edellytetty valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä, joten jos sellainen MRL:ssa otettaisiin käyttöön, olisi se poikkeus tähän nähden. Niin ikään jos kunnan jäsenen valitusoikeutta rajattaisiin, olisi se myös ympäristöllisten oikeuksien kannalta olennaista, koska kaavasta tehtävä kunnallisvalitus, vaikka sillä onkin samalla laillisuusvalvonta- ja oikeussuojafunktiot, se samalla – suomalaisesta omaperäisestä sääntelystä johtuen – sisältää myös ympäristöllisen vaikuttamisen elementin. Sikäli kuin asia perustuslakivaliokuntaan etenisi, joutuisi se punnitsemaan eri perusoikeuksia ympäristövastuun kanssa. Selvää valiokunnan kantaa ei ole siihen, etteikö muistutusmenettelyä voitaisi ottaa käyttöön taikka rajata kunnan jäsenen valitusoikeutta nimenomaan PL 20 §:n kannalta.

Valitusoikeussäätelyyn liittyy nimenomaan selkeitä Århusin sopimuksesta ja YVA-direktiivistä (eurooppaoikeudesta) johtuvia vaatimuksia. Vaatimukset asettanevat vähimmäisisällön myös PL 20.2 §:n tulkinnalle, joita ei voida kansallisella tasolla alittaa. Näitä tarkastellaan myöhemmin luvussa 3.3.3. Seuraavassa kuitenkin tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitystä muistutuksen ja valitusoikeuksien rajaamisen kannalta.

3.3.2 Ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä erityisiä ympäristöä koskevia artikloja. Tästä ei kuitenkaan tule päätellä, että ihmisoikeussopimuksella ei olisi merkitystä ympäristöasioissa. Päinvastoin ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään luonut suorastaan valtavan määrän oikeuskäytäntöä erilaisista ympäristökysymyksistä muiden artiklojen tulkintojen kehittämisen kautta erityisesti erilaisten ympäristöllisten haittojen ja riskien aiheutumisen osalta.⁹⁷ Ihmisoikeustuomioistuin on myös vakiintuneesti todennut ihmisoikeussopimuksen

asetelma voi muodostua esimerkiksi ympäristövastuun ja omaisuuden suojan välille, jolloin on mahdollista, että ympäristövastuun maksimointia rajoittaa jokin toinen perusoikeus. Ks. esim. PeVL 55/2018 vp s. 2–4.

⁹⁷ Ks. ihmisoikeustuomioistuimen itsensä laatima ns. *factsheet* keskeisestä oikeuskäytännöstään ECHR 2023b (s. 1–35). Ympäristöasiat ovat tulleet esille esimerkiksi seuraavien artiklojen soveltamisen yhteydessä: 2. artikla oikeudesta elämään, 3. artikla epäinhimillisen toiminnan kiellosta, 5. artikla oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen, 6. artikla oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, 8. artikla oikeudesta yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen, 10. artikla oikeudesta sananvapauteen, 11. artikla yhdistymisvapaudesta, 13. artikla tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimuksesta ja 1. lisäpöytäkirjan 1. artikla omaisuuden suojusta.

sopimusvaltioille kuuluvan erityisen laajan harkintamarginaalin kaupunki- ja aluesuunnittelun alalla⁹⁸. Oikeuskäytäntö on niin mittava, että sitä ei voida tässä ryhtyä käymään läpi. Näyttää kuitenkin siltä, että esimerkiksi erilaiset asukkaiden ja ympäristöjärjestöjen prosessuaaliset (artikla 6) oikeudet ovat olleet useita kertoja esillä oikeuskäytännössä⁹⁹.

Suomalaisittain tarkasteltuna useissa tapauksissa näyttäisi olevan kysymys asianosaisuudesta eli jonkinlaisen ympäristöllisiä vaikutuksia aiheuttavan hankkeen lähialueen asukkaiden mahdollisuudesta haastaa lähialueen ympäristössä tapahtuvia muutoksia. Vaikka oikeuskäytännössä on erisuuntaisia ratkaisuja, näyttäisi melko selvästi siltä, että tällaisilla tahoilla – siis asianosaisilla – on nähty olevan usein oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta 6. artiklasta johtuen oikeus saattaa asia tuomioistuinkäsittelyyn. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuin suhtautuu varsin torjuvasti ns. *actio popularis* -tyyppisiin valituksiin ja nähdäkseni melko varauksellisesti myös sellaisten järjestöjen valituksiin, joiden kytkentä valituksen kohteena olevaan asiaan on etäinen. Monesti prosessuaalisten oikeuksien perustana olevat materiaaliset ihmisoikeussopimuksen artiklat näyttäisivät koskeneen erityisesti 8. artiklassa tarkoitettua kodin yms. suojaa eräänlaisia immissiohaittoja vastaan. Niin ikään kyse näyttäisi usein olleen myös omaisuudensuojasta (1. lisäpöytäkirjan 1. artikla).¹⁰⁰ Sikäli kuin kansallisessa sääntelyssä tämän tyyppiset mahdollisuudet turvataan erityisesti kaavoituksella toteutettavan hankkeen vaikutuspiirissä oleville tahoille, voitaneen ainakin perusteiltaan lähteä siitä, että ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset tulevat täytetyiksi.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan nostaa esille kaksi kaavoituksellisten valitusoikeuksien kannalta kiinnostavaa tapausta, jotka ihmisoikeustuomioistuin on omassa *factsheet* -dokumentissaankin eli olennaista oikeuskäytäntöään selostavassa esityksessä tuonut esille. Tapauksessa *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgia* (24.2.2009)¹⁰¹ ihmisoikeustuomioistuin arvioi sitä, oliko voittoa tavoittelemattomalla ympäristönsuojelujärjestöllä kat-

⁹⁸ Ks. esim. *Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja* (27.4.2002), no. 62543/00, kohta 70, *Mellacher ja muut v. Itävalta* (19.12.1989), no:t 105222/83, 11011/84 ja 11070/84, kohta 55 ja *Chapman v. Yhdistynyt kuningaskunta* [Suuri jaosto] (18.1.2001), no. 27238/95, kohta 104.

⁹⁹ Ks. ympäristöasioita koskevasta oikeuskäytännöstä laajemmin ECHR 2023b, s. 5–8 sekä varsinaisesti 6. artiklaa koskevan oikeuskäytännön osalta EIT:n oma opas ECHR 2022b.

¹⁰⁰ Ks. oikeuskäytännöstä ECHR 2023b, s. 1–35. Ainakin factsheetissä referoidun oikeuskäytännön määrän perusteella selvästi suurin yksittäinen jutturyhmä on koskenut 8. artiklaa (kodin ym. suoja), ks. s. 9–26.

¹⁰¹ *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgium* (24.2.2009), no. 49230/07. Ihmisoikeustuomioistuimen omassa tuomioiden kolmiportaisessa tärkeysjärjestysluokittelussa tuomioistuin on sijoittanut tapauksen korkeimpaan *key case* -luokkaan. Ks. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=002-1657>.

sottava olevan EIS 6. artiklan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen nojalla oikeus saada valituksensa kaatopaikan laajentamista tarkoittaneessa kaavoituslupa-asiassa ("planning permission") tuomioistuimen tutkittavaksi. Kansallinen tuomioistuin oli jättänyt yhdistyksen valituksen tutkimatta mm. puutteellisen faktakuvauksen takia. Yhdistys valitti asiasta ihmisoikeustuomioistuimeen katsoen, että sen pääsyä tuomioistuimeen oli rajoitettu oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan (6. art.) vaatimuksen vastaisesti.

Yhdistyksellä ei ollut asiassa varsinaista asianosaisasemaa, vaan kysymys koski nimenomaan siitä, oliko sillä katsottava olevan 6. artiklan mukainen prosessuaalinen oikeus muulla perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin totesi ensinnäkin selvästi, että 6. artiklan soveltaminen edellyttää henkilöllä olevan jonkinlainen erimielisyys ("dispute") tälle kuuluvista yksityisluontoisista oikeuksista ("civil rights"). Se jatkoi, että ihmisoikeussopimuksen selkeä pääsääntö on suhtautua torjuvasti *actio popularis* -tyyppisiin valituksiin, jotka kohdistuvat pelkästään jokin lainsäädännöllisen ratkaisun olemassaoloon taikka valituksen tekijään nähden sivullisia koskevaan tuomioon tai muuhun viranomaispäätökseen¹⁰². Tuomioistuin viittasi lisäksi aiempaan oikeuskäytäntöön (*Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja*, 27.4.2004, no. 62543/00, kohta 46) ja siinä toteamaansa, jonka mukaan pelkkä julkisen edun "puolustaminen" ei muodosta edellä todettuja yksityisluontoisia oikeuksia koskevaa erimielisyyttä. Siten pelkkä julkisen edun puolustaminen ei voi muodostaa 6. artiklassa tarkoitettua asemaa.¹⁰³

Tässä tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsoi yhdistyksellä olevan sellainen 6. artiklassa tarkoitettu yksityisluonteista oikeutta koskeva erimielisyys, että sille oli katsottava syntyneen oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ihmisoikeustuomioistuin ei siis luokitellut yhdistyksen valitusoikeutta *actio popularis* -tyyppiseksi, vaan nimenomaan torjui tämän tulkinnan. Erityistä merkitystä ihmisoikeustuomioistuin antoi perusteluissaan sille, että yhdistyksen valitus oli rajattu alueellisesti ja sisällöllisesti ("in space and in substance"). Se oli valituksessaan vedonnut rajatusti lähinnä vain YVA-direktiivien mukaisiin ympäristöllisiin seikkoihin (direktiivit 84/337/EEC ja 1999/31/EC) ja yhdistyksen toimialue oli suppea käsittäen vain viiden pienen kunnan alueen. Lisäksi yhdistyksen toimi-

¹⁰² Ks. kohdat 25 ja 29 sekä *actio popularis* -valitusten torjumisesta *Perez v. Ranska* [Suuri jaosto] (14.2.2004), no. 47287/99, kohta 70 ja *Ada Rossi ja muut v. Italia* (päätös) (16.12.2008), no:t 55185/08, 55483/08, 55516/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08 ja 58424/08.

¹⁰³ Ks. kohta 25.

henkilöt ja jäsenet olivat näiden kuntien asukkaita. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että yhdistyksen oli katsottava näistä syistä edustavan siinä määrin näitä henkilöitä, että sen oli pelkän julkisen edun sijaan katsottava edustavan heidän yksityisluonteisia oikeuksiaan.¹⁰⁴

Yleisemmällä tasolla on syytä kuitenkin korostaa, mikä huokuu em. tapauksen perustelutakin, että ihmisoikeussopimuksen järjestelmä suhtautuu selkeään torjuvasti *actio popularis* -valitukseen. Siis sellaisiin, joissa henkilö valittaisi ilman eräänlaista uhrin (”victim”) asemaa vain yleisesti lainsäädännöstä tai valittajaan nähden sivullisten välisestä asiasta tai sivullista koskevasta viranomaispäätöksestä. Ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä uhristatuksella tarkoitetaan hiukan samaa kuin yleisemmin tarkoitetaan asianosaisella. Toisaalta on huomattava, että uhristatus on pitkälti riippuvainen myös siitä artiklasta, jota väitetty loukkaus ja siten tarve 6. artiklan mukaisille prosessuaalisille oikeusturvatakeille koskee. Määrittely on sikäli väljä esimerkiksi traditionaaliseen kansalliseen asianosaismääritelmään nähden, että myös esimerkiksi tahot, jotka voivat olla potentiaalisen loukkauksen kohteena, voivat joissakin tapauksissa saada uhristatuksen ja siten tulla sopimuksen soveltamisalan piiriin.¹⁰⁵

Tapauksen *L'Erablière A.S.B.L. v. Belgia* ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi kuitenkin asettaneen yhdistyksen prosessuaaliselle asemalla verrattain tiukat kriteerit (valituksen tulee olla rajattu alueellisesti ja sisällöllisesti, yhdistyksen toimialueen tulee olla paikallinen ja sen jäsenet edustaa paikallisia asukkaita). Toisaalta silloin, kun yhdistys ja sen tekemä valitus täyttää tällaiset vaatimukset, voidaan ihmisoikeussopimuksesta katsoa johtuvan yhdistykselle jonkinlainen oikeus saada paikalliset ympäristönkäyttöä koskevat päätökset tuomioistuimen arvioitavaksi 6. artiklassa edellytetyllä tavalla. Toisaalta tapauksesta ei ehkä voida johtaa kovin suoria vaatimuksia kansalliselle sääntelylle siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi valtakunnallisista tai muutoin paikallisesti selvästi laajemmalla alueella toimivista yhdistyksistä taikka yhdistyksistä (valituksista), joiden toimialana ovat muut kuin ympäristöasiat.

Varsinkin kun ihmisoikeustuomioistuin on luokitellut edellä mainitun tapauksen *key case* -luokkaan, voidaan siitä tehdä se johtopäätös, että tapauksessa kuvatun kaltaisilla paikallisilla yhdistyksillä on 6. artiklasta johtuva oikeus saattaa ympäristönkäyttöä koskeva viranomais-

¹⁰⁴ Ks. kohdat 27–29.

¹⁰⁵ Ks. tästä laajemmin esimerkiksi ECHR 2023a, s. 15–16 sekä laajemmin niin sanotun uhristatuksen (*victim*) erilaisista muodostumistavoista ja näihin liittyvistä tulkintakysymyksistä s. 11–20.

päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näin ollen suomalaisittain tarkasteltuna ympäristöjärjestöille tulee antaa (tai pysyttää) suurin piirtein nykyisen kaltainen MRL 191.2 §:ssä säädetty valitusoikeus kaavoitusta koskevista ratkaisuksista silloin, kun kyse on sellaisesta kaavasta, jolla jokin ympäristön käyttömahdollisuus muodostetaan. Toisaalta tapauksen valossa ei olisi estettä kansallisella tasolla säännellä MRL 191.2 §:ssä nyt säännelystä poiketen yhdistysten valitusoikeutta ehkä hieman tarkkarajaisemminkin ja suppeammaksikin¹⁰⁶.

Toinen nyt käsillä olevan selvityksen kannalta kiinnostava tapaus on *Stichting Landgoed Steenbergen ja muut v. Alankomaat* (16.2.2021), jonka ihmisoikeustuomioistuin on omassa kolmiportaisessa tärkeysjärjestysluokituksessaan sijoittanut toiseen ryhmään¹⁰⁷. Valittajien kiinteistö sijaitsi lähellä moottorirataa. Moottoriradan pitäjä oli hakenut paikallisviranomaiselta lupaa laajentaa radan aukioloaikoja. Viranomainen oli laittanut päätösluonnoksen nähtäville verkkosivuille. Valittajat eivät olleet tehneet määräajassa huomautusta päätösluonnoksesta, minkä seurauksena he olivat Alankomaiden kansallisen lain mukaan menettäneet oikeuden hakea muutosta päätökseen. He olivat valittaneet kansalliselle tuomioistuimelle päätöksestä, mutta tuomioistuin oli hylännyt valituksen sen takia, että he eivät olleet tehneet valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä ollutta muistutusta ja valitusta päätöksestä määräajassa. Valittajat saattoivat asian ihmisoikeustuomioistuimeen vedoten muun ohella siihen, että he eivät olleet tietoisia päätösluonnoksesta eivätkä lopullisesta päätöksestäkään.

Alankomaiden kansalliseen sääntelyyn sisältyvä muistutusmalli on tullut esille myös jäljempänä Århusin sopimuksen yhteydessä käsiteltävässä *Stichting*-tapauksessa (luku 3.3.3.2).

Valittajat vetosivat muun ohella siihen, että valtion menettely oli loukannut ihmisoikeussopimuksen 6. artiklassa tarkoitettua oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. He vetosivat erityisesti siihen, että päätösluonnoksen nähtäville laittaminen pelkästään internet-sivuille ei voinut täyttää ihmisoikeussopimuksesta johtuvia vaatimuksia, vaikka menettely sinänsä perustuikin kansalliseen päätösten sähköistä tiedoksisaattamista koskevaan lakiin.

¹⁰⁶ Esimerkiksi nykyisessä MRL 191.2 §:ssä on kytketty varsin avoimesti yhdistyksen valitusoikeus siihen, mikä on yhdistyksen ”toimiala”. Laissa ei ole esimerkiksi selkeästi säädetty, että yhdistyksen valitusoikeus voisi koskea vain esimerkiksi ympäristöön liittyviä seikkoja, vaikka käytännössä tästä useimmiten kyse onkin.

¹⁰⁷ *Stichting Landgoed Steenbergen ja muut v. Alankomaat* (16.2.2021), no. 19732/17. Ks. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-210264>.

Ihmisoikeustuomioistuin antoi valtiolle vapauttavan tuomion. Se katsoi sinänsä valittajien ”oikeuden” olevan luonteeltaan 6. artiklan soveltamisalaan kuuluva¹⁰⁸. Tuomioistuin totesi aiemman vakiintuneen oikeuskäytäntönsä pohjalta, että 6. artiklaan perustuvaa oikeutta voitiin sinänsä rajoittaa, ja että valtiolla on tässä harkintamarginaalia. Puuttuminen ei kuitenkaan saa olla niin syväkävää, että sillä tehdään oikeuden käyttäminen tyhjäksi. Puuttumisella tulee lisäksi olla hyväksyttävä päämäärä ja puuttumisessa tulee vallita järkevä suhteellisuus tavoiteltavan päämäärän ja keinon välillä.¹⁰⁹ Asiassa näyttäisi olleen olennaisimmilta osin kyse nimenomaan päätösluonnoksen ja päätöksen (pelkästä) sähköisestä julkaisemisesta internetsivuilla. Kuten ratkaisusta ilmenee, taustalla oli kuitenkin Alankomaiden yleisen hallintolain sääntely, jota asiaan sovellettiin. Sen mukaan henkilöllä ei ollut oikeutta valittaa päätöksestä, ellei tämä ollut lausunut päätösluonnoksesta tietyssä määräajassa¹¹⁰.

Ottaen kaikki tapauksessa esiin tulleet olosuhteet huomioon ihmisoikeustuomioistuin totesi, että valtio ei ollut mennyt sinänsä 6. artiklan mukaista oikeutta rajoittaessaan ihmisoikeussopimuksen jättämän harkintamarginaalin ulkopuolelle. Sillä ei ollut huomautettavaa Alankomaiden kansallisen sääntelyn sisällöstä, eikä tavasta, jolla sekä päätösluonnos että lopullinen päätös oli saatettu kansallisen sääntelyn mukaisesti tiedoksi vain sähköisesti. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajat eivät olleet tuoneet esille argumentteja, jotka eivät olisi oikeuttaneet ihmisoikeustuomioistuinta pitämään kansallista järjestelmää selkeänä, käytännöllisenä ja tehokkaana tapana saattaa päätösluonnos tiedoksi sekä saattamaan lopullinen päätös tiedoksi siihen kohdistuvaa mahdollista valitusta (”*challenge*”) varten.¹¹¹

Suomalaisittain tarkasteltuna tapaus on sikäli kiinnostava, että siinä näyttäisi tulleen ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan osalta sallituksi muistutuksen asettaminen valitusoikeuden edellytykseksi. Toisaalta varsinainen Alankomaiden muistutusta koskeva sääntely on muodostanut ikään kuin vain taustasääntelyn, ja argumentaation sivumääräisesti mitattuna suurimman osan näyttäisi saaneen pikemmin se, täyttikö pelkkä sähköinen päätösluonnoksen ja päätöksen tiedoksisaattaminen ihmisoikeussopimuksesta johtuvat vaatimukset. Joka tapauksessa päätös on Suomen kansallista sääntelyä kehitettäessä ylipäänsä varsin kiinnostava,

¹⁰⁸ Kohta 30.

¹⁰⁹ Kohta 44 ja kohdissa 44 ja 42 viitattu suuren jaoston tuomio *Nait-Liman v. Switzerland* [Suuri jaosto] (15.3.2018), no. 51357/07, kohdat 112–116, joissa on referoitu aiempi oikeuskäytäntö 6. artiklaan puuttumisesta koskevien edellytysten osalta, ja erityisesti kohdat 114–115, joissa on kehitetty suhteellisuusvaatimusta.

¹¹⁰ Kohta 9.

¹¹¹ Kohta 53.

koska siitä tulee varsin havainnollisella tavalla ilmi Alankomaiden modernin oloinen kansallinen sääntely ja ylipäänsä muistutusmenettelyyn liittyvät periaatteelliset ulottuvuudet.

3.3.3 Euroopan unionin oikeus

3.3.3.1 Johdanto

Euroopan unionilla ei ole suoraa toimivaltaa antaa säännöksiä kansallisten kaavoitusjärjestelmien tai niitä koskevien valitusoikeuksien osalta muutoin kuin lähinnä yksimielisyyttä edellyttävässä lainsäädäntömenettelyssä (mm. SEUT 192 artikla). Eurooppaoikeuteen ei sisällykään kattavaa aineellista kaavoituslainsäädäntöä. Sen sijaan sillä on toimivalta säännösten antamiseen muutoin ympäristösääntelyn osalta (mm. SEUT 191 artikla). Kun tätä säännelään usein kaavoituksella, sitä kautta EU-sääntelyllä on kuitenkin välillistä vaikutusta. Nyt tarkasteltavien valitusoikeuksien osalta keskeisimmät säädösinstrumentit ovat EU-oikeuteen sisältyvä Århusin sopimus, YVA-direktiivi muutoksineen sekä EU:n perusoikeuskirja.

3.3.3.2 Århusin sopimus

Århusin sopimuksella tarkoitetaan tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevaa yleissopimusta, joka on allekirjoitettu Århusissa (Tanskassa) 25.6.1998. Sopimus on sinänsä itsenäinen kansainvälis-oikeudellinen instrumentti, mutta se on nykyisin myös osa eurooppaoikeutta sen tultua hyväksytyksi EU:n osalta 17.2.2005 tehdyllä Euroopan neuvoston päätöksellä 2005/370/EY. Yleisempää EU-oikeudellista viitekehystä ja siten myös Århusin sopimuksen tulkintaa ohjaa myös komission tiedonanto muutoksenhakusta ja vireillepanosta ympäristöasioissa (2017C 275/01). Sopimuksen tulkinnassa on otettava huomioon myös Århusin sopimuksen sihteeristön julkaisema implementointiopas, vaikka se ei muodostakaan sitovaa oikeuslähdetä¹¹².

Valitusoikeussääntelyn kannalta keskeinen on sopimuksen 9 artikla, jossa säädetään muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Sopimus muodostaa kuitenkin kokonaisuuden, eikä artiklaa voida tarkastella irrallaan sopimuksen muodostamasta kokonaisuudesta. Sopimus sisältää myös useita itsenäisiä määritelmiä ja sääntelytapoja, joille ei välttämättä ole suoraa

¹¹² Ks. tiedonannon 2017C 275/01 kohta 26 ja implementointiopas YK 2014. Lisäksi on olemassa EU:n omia toimielimiä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1367/2006, annettu 6.9.2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin.

vastinetta kansallisessa sääntelyssä. Täytäntöönpanovaiheessa joudutaan pohtimaan sitä, mitä sopimuksen määräykset tarkoittavat kansallisen sääntelyn kannalta. Valitusoikeuksien kannalta keskeisiä ovat ensinnäkin 2 artiklan 2 kappaleen kohdat 4. ja 5. (ks. alla), joissa määritellään suomalaisittain tarkasteltuna lähinnä asianosaisia tarkoittava ”yleisö, jota asia koskee” ja ikään kuin ketä tahansa tarkoittava ”yleisö”. Näitä eri tahoja koskevat ympäristölliset oikeudet määräytyvät Århusin sopimuksessa osin olennaisestikin eri tavoin.

”4. ”yleisöllä” tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä,

5. ”yleisöllä, jota asia koskee” tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee; ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä pidetään tätä määritelmää sovellettaessa yleisönä, jonka etua asia koskee.”

Näiltä osin on keskeistä huomata, että 5. kohdassa ikään kuin asianosaisiksi luokitellaan myös tietyt ympäristönsuojelua edistävät valtiosta riippumattomat järjestöt. Toisaalta valtiolla on liikkumavaraa sen määrittelyssä, mitä ominaisuusvaatimuksia järjestöille asetetaan. Sopimus ei siten tarkoita, että mikä tahansa valtiosta riippumaton ympäristönsuojelua edistävä järjestö sellaisenaan aina kuuluisi ”yleisöön, jota asia koskee” eli olisi asianosainen.¹¹³

Sisällöllisesti sopimus sisältää kolme pilaria – siis säänneltävä asiakokonaisuutta. Ensimmäiseen pilariin kuuluvat yleisön tiedonsaantia koskevat oikeudet ja ne on säännelty erityisesti sopimuksen artikloissa 4 ja 5. Toiseen pilariin kuuluvat yleisön osallistumisoikeudet, jotka on puolestaan säännelty pääasiassa artikloissa 6, 7 ja 8. Kolmanteen pilariin kuuluvat yleisön varsinaiset oikeudelliset keinot eli vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet (artikla 9).¹¹⁴ Suomalaisen kaavoitusjärjestelmän kannalta osallistumis- ja vuorovaikutusmekanismeilla (erit. MRL 8 luku) turvattaneen siten toisen pilarin (artiklat 6–8) mukaiset osallistumisoikeudet niin asianosaisille, osallisille (MRL 62 §) kuin kenelle tahansa. Valitusoikeuksien kannalta keskeisimmät kysymykset koskevat kolmatta pilaria eli yleisön vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta, josta on säännelty nykyisessä MRL 25 luvussa (erit. 191 §).

¹¹³ Ks. määritelmistä lähemmin implementointiopas YK 2014, s. 55–58.

¹¹⁴ Ks. Århusin sopimuksen taustoista ja sopimuksen rakenteesta laajemmin Kumpula 2004, s. 77–110.

Vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuden kannalta puolestaan keskeinen on 9 artiklan 2 kappaleen kohdat 2 ja 3, jotka kuuluvat seuraavasti:

”2. Kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat **yleisöön, jota asia koskee**, ja

a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaan kuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti ja rajoittamatta tämän artiklan 3 kappaleen soveltamista.

Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus tämän yleissopimuksen soveltamisalalla. Tätä varten jokaisen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettujen vaatimukset täyttävän valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitettulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Tämän 2 kappaleen määräykset eivät estä sitä mahdollisuutta, että hallintoviranomainen alustavasti tutkii asian uudelleen, eivätkä ne vaikuta vaatimukseen hallinnollisten uudelleentarkastusmenettelyjen loppuunsaattamisesta ennen kuin asia saatetaan tuomioistuimessa tutkittavaksi, silloin kun kansallisessa lainsäädännössä on tällainen vaatimus.

3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että **yleisöön kuuluvilla**, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on tämän artiklan 1 ja 2 kappaleessa tarkoitettujen uudelleentarkastelumenettelyjen lisäksi ja niiden soveltamista rajoittamatta mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.” (lihavointi MH)

Huomionarvoista on, että 2. kohdassa tarkoitettuun ”yleisöön, jota asia koskee”, kuuluvat myös sopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen 5 kohdan määritelmän mukaan ympäristönsuojelua

edistävät ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävät valtiosta riippumattomat järjestö (esim. ympäristöjärjestöt). Näihin siis sovelletaan Århusin sopimuksen järjestelmässä vaatimuksia, jotka koskevat ”yleisöä, jota asia koskee” eli käytännössä asianosaisia.

Sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleesta siten johtuu lähtökohtaisesti, että asianosailta (”yleisöllä, jota asia koskee”) ja näihin kuuluvilla em. järjestöillä tulee olla vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus niiden hankkeiden osalta, joita koskevat 6 artiklan mukaiset osallistumisoikeudet. Näihin siis myös kaavoitus mitä suurimmalla todennäköisyydellä kuuluu.

Artiklan 9 kannalta on kuitenkin huomattava tämän artiklan, mutta yleisemminkin Århusin sopimuksen soveltamisala. Kysehän ei ole siitä, että kaikkia sopimuksen määräyksiä sovellettaisiin yleisesti ja sellaisenaan mihin tahansa ympäristöllisiä vaikutuksia aiheuttaviin hankkeisiin. II- ja III-pilarin eli osallistumisoikeuksia sekä vireillepanoa- ja muutoksenhaku koskevia määräyksiä sovelletaan lähtökohtaisesti vain sopimuksen liite I:n mukaisiin hankkeisiin (6 artikla 1 kappale kohta a), tai liitteeseen sisällytettäviin sellaisiin hankkeisiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia (6 artikla 1 kappale kohta b). Näin ollen jo sopimustekstin mukaan vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jäävät liite I:een sisällytettömät hankkeet. Ulkopuolelle jääminen edellyttää kuitenkin sitä, että nämä eivät täytä vaatimusta siitä, että hankkeista ”voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia”.

Samaisen 9 artiklan 2 kappaleen 3. kohdassa on lisäksi säädetty ”yleisöön kuuluvien” – siis lähinnä muiden kuin asianosaisten ja järjestöjen (”yleisö, jota asia koskee”) vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudesta. Näiltä osin kansallisella lainsäätäjällä on kuitenkin liikkumavaraa sen suhteen, millä tavoin ”yleisöön kuuluvien” vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus kansallisessa lainsäädännössä määritellään.¹¹⁵ Suomalaisittain tarkasteltuna kysymys on kaavavalitusjärjestelmän kannalta nimenomaan muiden kuin asianosaisten ja ympäristöjärjestöjen vireillepano- ja muutoksenhakuoikeuksista. Käytännössä kysymys on siis nimenomaan kunnan jäsenen yleisestä valitusoikeudesta, joka on Suomessa *actio popularis* -tyyppinen. Suomalaisittain tarkasteltuna tämä vaatimus on sikäli kimurantti, että kunnan jäsenen valitusoikeudessa ei ole sinänsä kysymys ympäristöllisistä oikeuksista, vaan se on ikään kuin sekoitus laillisuusvalvontaa ja mahdollisuutta vaikuttaa ympäristöllisiin kysymyksiin.¹¹⁶

¹¹⁵ Tätä kohtaa on selostettu tarkemmin implementointioppaassa. Ks. YK 2014, s. 197–199.

¹¹⁶ Nähdäkseni 3. kohdalla voi olla jonkinlainen liityntä kaavoitusmenettelyyn liittyvän MRL 62 §:ssä tarkoitettujen osallisten määrittelyn osalta, joka on siis laajempi kuin pelkän asianosaisten (ml. järjestöt) määrittelmä. 3.

Yksityiskohtana on huomattava myös se, että Suomi on antanut sopimuksen ratifioinnin yhteydessä selityksen. Siinä Suomi toteaa, että Århusin sopimuksen liitteessä I olevat toiminnot saattavat edellyttää viranomaiselta tai viranomaisilta peräkkäisiä päätöksiä siitä, sallitaanko toiminta. Suomi on selityksessä katsonut, että sopimusosapuolen liikkumavaraan kuuluu määritellä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti se, missä vaiheessa on oikeus pyytää 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen uudelleentarkastelua 9 artiklan 2 kappaleen nojalla.¹¹⁷ Näin ollen kansallista liikkumavaraa on siinä, missä vaiheessa asianosaisella eli ”yleisölle, jota asia koskee” annetaan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus. Suomalaisen järjestelmän näkökulmasta tämä tarkoittanee ensinnäkin sitä, että muutoksenhakuoikeutta ei tarvitse antaa jokaisesta vaiheesta silloin, kun hanke edellyttää kaavoja, useampia lupia tms., vaan kansallisessa lainsäädännössä voidaan tämä hetki määritellä tietyn liikkumavaran puitteissa.¹¹⁸

Ymmärrän tämän niin, että jos kyse on Århusin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvasta hankkeesta, voidaan 9 artiklan mukaiset vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet toteuttaa muussakin vaiheessa kuin kaavoituksessa silloin, jos – ja kun – tällainen hanke edellyttää

kohtaa voidaan varmaankin tulkita myös niin, että kaavoitusmenettelyyn nähden osallisilla tulisi olla myös 9 artiklan 2 kappaleen mukainen vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus. Tulkinta on kuitenkin epävarma, koska joka tapauksessa kansallisella lainsäätäjällä on sopimuksen mukaan liikkumavaraa juuri sellaisten osallisten, jotka eivät ole ”yleisöä, jota asia koskee”, vaan vain ”yleisöä”, määrittelyn osalta. Eli nähdäkseni määrittelemällä kaavoitusmenettelyyn osalliset tavalla tai toisella valtio voi vaikuttaa 9 artiklan mukaisten velvoitteiden määräytymiseen ja siten vaikuttaa siihen, keille ”yleisöön” kuuluville vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus tulee antaa. Tätä asiaa on käsitelty esimerkiksi *Stichting*-tapauksen (C-826/18) kohdissa 48–51.

¹¹⁷ Tasavallan presidentin asetus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantuloista (122/2004) 2.1 § 1 kohta.

¹¹⁸ Tähän liittyy suomalaisesta näkökulmasta varsin vaikea ja osin teoreettinenkin kysymys siitä, millä tavalla jokin ympäristön käyttöä tai muokkaamista koskeva oikeus kaavoituksen ja ympäristöllisen lupajärjestelmän kokonaisuudessa ylipäänsä jollekulle taholle muodostuu. Kaavoituksessa alueiden käyttötarkoituksen tarkentuvat asteittain maakuntakaavasta yleiskaavan kautta asemakaavaan. Vaikka alueita varataan eri käyttötarkoituksiin maakunta- ja yleiskaavoituksessa, vasta asemakaava usein, mutta ei aina, on se oikeudellinen instrumentti, jolla sitovalla tavalla käyttömahdollisuus osoitetaan. Toisaalta liki kaikki ympäristön vähänkään laajamittaisemmat muuttamistoimenpiteet edellyttävät jonkinlaista viranomaislupaa. Näihin kuuluvat yhtäältä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennuslupa (tuleva rakentamislupa) ja muut lupatyypit, mutta myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa silloin, kun se on lain mukaan tarpeen. Erilaisissa kaavoituksellisissa tilanteissa lupaharkinta on oikeudelliselta luonteeltaan varsin erilaista sen suhteen, tode taanko luvalla vain kaavoituksellisten ja muiden olosuhteiden vallitseminen (esim. rakennuslupa asemakaava-alueella), jolloin ympäristön käyttömahdollisuuden voidaan sanoa syntyneen oikeudelliselta kannalta jo kaavoitusratkaisulla, vai sisältääkö luvan myöntäminen siinä määrin laajempaa harkintaa suhteessa kaavaan, että käyttömahdollisuuden voidaan sanoa syntyvän vasta oikeastaan myönteisellä luparatkaisulla (esim. poikkeamislupa). Kun MRL:n mukaisten lupien lisäksi tietyt ympäristöllisten vaikutusten kannalta keskeiset hankkeet edellyttävät vielä lisäksi esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien lisäksi, sen paikallistaminen, milloin ympäristön käyttö- tai muokkaamismahdollisuus oikeudelliselta kannalta oikeastaan muodostuu, on varsin monitahoinen ja ehkä mahdotonkin tehtävä.

myös jonkin luvan, kuten ympäristöluvan, tai muun viranomaispäätöksen tekemistä. Sinänsä kiinnostava kysymys on se voisiko 9 artiklan vaatimukset täyttää tällöin se, että vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus toteutettaisiin vasta siinä vaiheessa, kun kaavalla mahdollistettavaa sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa hanketta varten myönnetään tarvittava lupa.

Valitusoikeussäätelyn kannalta on yleisesti ensinnäkin kiinnitettävä huomiota Århusin sopimuksen implementointioppaan seuraavaan kohtaan, jossa todetaan nimenomaisesti, että sopimuksesta ei johdu vaatimusta *actio popularis* -tyyppiselle valitusoikeusjärjestelmälle:

“The Convention is intended to allow a great deal of flexibility in defining which environmental organizations have access to justice. On the one hand, **the Parties are not obliged to establish a system of popular action (actio popularis)** in their national laws with the effect that anyone can challenge any decision, act or omission relating to the environment. On the other hand, the Parties may not take the clause “where they meet the criteria, if any, laid down in its national law” as an excuse for introducing or maintaining so strict criteria that they effectively bar all or almost all environmental organizations from challenging acts or omissions that contravene national law relating to the environment.”¹¹⁹ (korostus MH)

EU-tuomioistuin on vuonna 2021 antamallaan tuomiolla asiassa *Stichting* (C-826/18) olennaisesti täsmentänyt vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta koskevan 9 artiklan tulkintaa erityisesti siltä osin kuin valitusoikeuden käyttämiseltä on edellytetty ennakko-osallistumista (muistutusta) päätöksen valmisteluvaiheessa. Tapauksessa A oli hakenut lupaa sikalan laajentamista ja muuttamista koskien. Viranomainen toimitti hakemuksen valmistelumenettelyyn ja laittoi tätä koskevan päätösluonnoksen nähtäville mahdollisten huomautusten esittämiseksi. Kunta sittemmin myönsi haetun luvan. Asiasta valittivat kansallisella tasolla 20 kilometrin päässä asuva eläinlääkäri sekä eläinsuojeluyhdistys. Kansallinen tuomioistuin oli jättänyt eläinlääkäriin valituksen tutkimatta, koska tämä ei ollut sen tulkinnan mukaan asianosainen, joskin tuomioistuin totesi, että tämä ei myöskään ollut huomauttanut päätösluonnoksesta edellytetyllä tavalla, ja eläinsuojeluyhdistyksen valituksen sillä perusteella, että tämä ei ollut huomauttanut päätösluonnoksesta kansallisessa laissa edellytetyllä tavalla.

Tuomiossa on selostettu Alankomaiden säätelyn sisältöä. Yleisen hallintolain mukaan osapuolella tarkoitetaan ensinnä sitä, jonka ”etuihin päätös vaikuttaa suoraan”. Yleisistä ympäristöoikeudellisista säännöksistä annetun lain mukaan asiaan sovellettiin yhtenäistä julkista

¹¹⁹ Ks. implementointioppas YK 2014, s. 198.

valmistelumenettelyä, jossa säädetään, että jokainen voi esittää huomautuksia päätösluonnoksesta. Yleisen hallintolain mukaan vain ne osapuolet, jotka ovat esittäneet huomautuksia päätösluonnoksesta, voivat hakea päätökseen muutosta, ellei näitä voi ”perustellusti moittia siitä, etteivät ne ole osallistuneet valmistelumenettelyyn”. Lisäksi vain ne väitteet, jotka koskevat päätöksen kohtaa, joista on esitetty näkemyksiä, voidaan ottaa tutkittavaksi.¹²⁰

EU-tuomioistuimien tarkasteli asiaa monipuolisesti, mutta tässä ei voida lähemmin tapauksen yksityiskohtiin mennä. Olennaista on kiinnittää huomiota siihen, miten tuomioistuimien muotoili ennakkoratkaisupyyntöön antamat tulkintansa Århusin sopimuksesta (ks. alla):

”1) Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka on allekirjoitettu Århusissa (Tanska) 25.6.1998 ja hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY, 9 artiklan 2 kappaletta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuun yleisöön kuuluvilla ei sellaisenaan ole oikeutta saada asiaansa käsitellyksi tuomioistuimessa riitauttaakseen mainitun yleissopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvan päätöksen. Sitä vastoin kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale on esteenä sille, että näillä henkilöillä ei ole mahdollisuutta saada asiaansa käsitellyksi tuomioistuimessa vedotakseen heille ainoastaan kansallisessa ympäristölainsäädännössä myönnettyihin laajempiin oikeuksiin osallistua päätöksentekoon.

2) Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka on allekirjoitettu Århusissa 25.6.1998 ja hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta päätöksellä 2005/370, 9 artiklan 2 kappaletta on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että siinä tarkoitettujen, kyseisen yleissopimuksen 2 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettuun yleisöön, jota asia koskee, kuuluvien valtiosta riippumattomien järjestöjen nostamien kanteiden tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi kyseisten järjestöjen osallistumista riidanalaisen päätöksen valmistelumenettelyyn, vaikka tätä edellytystä ei sovelleta, jos niitä ei voida kohtuudella moittia siitä, etteivät ne ole osallistuneet siihen. Kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale ei sitä vastoin ole esteenä sille, että siinä tarkoitettujen kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on kantajan osallistuminen riidanalaisen päätöksen valmistelumenettelyyn, paitsi jos häntä ei voida kohtuudella asian olosuhteet huomioon ottaen moittia siitä, ettei hän ole osallistunut päätöksentekomenettelyyn.”

Edellä mainitun tapauksen lisäksi on huomattava, että EU-tuomioistuimien tulkinnut asiaa samalla tavoin vuonna 2017 antamassaan samankaltaisessa tuomiossa *Protect Natur-, Arten-*

¹²⁰ Kohdat 10–14.

und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15), jossa oli kysymys ympäristöjärjestön valitusoikeudesta ja mahdollisuudesta edellyttää muistutuksen tekemistä valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä. Asia koski Århusin sopimuksen tulkinnan ohella EU:n vesipolitiikan puitteista 23.10.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY tulkintaa. EU-tuomioistuimen tulkinnan mukaan silloin, kun kysymys on Århusin sopimuksen tai em. ns. vesipuitediirektiivin soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, on järjestöillä oltava valitusoikeus, eikä sen käyttämiseksi voida edellyttää muistuttamista.¹²¹

Suomalaisesta näkökulmasta nämä tulkinnat tarkoittavat nähdäkseni yhtäältä sitä, että silloin, kun kyse on Århusin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvasta hankkeesta (Liite I tai hankkeet, joista voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia), niiden osalta, jotka kuuluvat ”yleisöön, jota asia koskee”, ei voida edellyttää ennakko-osallistumista (muistutusta) valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä. Sen sijaan niiden tahojen osalta, jotka kuuluvat ”yleisöön”, mutta jotka eivät kuitenkaan kuulu ”yleisöön, jota asia koskee”, osalta muistutusmenettelyä voidaan käyttää. Se, ketkä kuuluvat ”yleisöön”, voidaan kuitenkin määritellä kansallisessa lainsäädännössä, jolloin lainsäätäjällä on näiltä osin tiettyä liikkumavaraa.

Siihen, mitä tämä EU-tuomioistuimen tulkinta tarkoittaa kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön muistutusmenettelyn osalta, palataan jäljempänä tarkemmin käsiteltäessä Ruotsin vuoden 2022 lainmuutosta, jolla sääntely saatettiin vastaamaan em. vaatimuksia (luku 3.3.3.5).

3.3.3.3 YVA-direktiivi muutoksineen

Edellä käsitelty Århusin sopimus ja niin sanottu YVA-direktiivi ovat muodollisesti eri instrumentteja, mutta ne linkittyvät olennaisesti toisiinsa, koska molemmilla säännellään merkittäviin ympäristövaikutuksiin liittyviä samantyyppisiä asioita. YVA-direktiivillä tarkoitetaan tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/92/EU, muutettuna direktiivillä 2014/52/EU. Suomessa direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetulla lailla (252/2017), minkä lisäksi myös muuhun ympäristölainsäädäntöön on tehty tarpeelliset direktiivin täytäntöönpanoa edellyttävät muutokset.

¹²¹ Ks. myös EU-tuomioistuimen 3.10.2019 antama tuomio asiassa *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland* ym. C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824, kohta 34, jossa asiaa on arvioitu samalla tavoin kuin leipätekstissä käsitellyssä *Protect Natur* jne. -tapauksessa.

YVA-direktiiviä ei sitäkään sovelleta kaikenlaisiin hankkeisiin, vaan vain sellaisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. YVA-direktiivi linkittyy Århusin sopimukseen siten, että ne molemmat koskevat varsinaisen ympäristövaikutusten arviointivaatimuksen ohella yleisön oikeuksia osallistua Århusin sopimuksen 6. artiklassa tarkoitettuihin ympäristöllisiin menettelyihin ja molemmissa turvataan yleisön mahdollisuudet saattaa tällaisessa menettelyssä syntynyt päätös muutoksenhakulla tuomioistuimen tai muun vastaavan elimen ratkaistavaksi. Näiltä osin voidaan viitatta YVA-direktiivin johdanto-osan kohtiin 19–21. YVA-direktiivin 11 artiklaan (ks. alla) sisältyy lisäksi asianosaisia (”yleisö, jota asia koskee”) koskeva erityinen muutoksenhakumahdollisuuden turvaamista koskeva vaatimus.

”11 artikla

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti siihen yleisöön kuuluville, jota asia koskee ja:

a) joiden etua asia riittävästi koskee tai vaihtoehtoisesti;

b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään,

on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä tähän direktiiviin sisältyvien yleisön osallistumista koskevien säännösten soveltamisalaan kuuluvien päätösten, toimien tai laiminlyöntien asiasisällön taikka niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.”

YVA-direktiivissä ”yleisö” ja ”yleisö, jota asia koskee” on määritelty 1 artiklan 2 kappaleen kohdissa d) ja e) seuraavasti:

”d) ’yleisöllä’ yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeus henkilöä taikka, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä;

e) ’yleisöllä, jota asia koskee’, yleisöä, johon 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut ympäristöä koskevat päätöksentekomenettelyt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, taikka yleisöä, jonka etua ne koskevat; tämän määritelmän mukaisesti katsotaan, että asia koskee ympäristönsuojelua edistävien ja kansallisen lainsäädännön mahdolliset vaatimukset täyttävien valtiosta riippumattomien järjestöjen etua;”

Vaikka YVA-direktiivin sanamuodot poikkeavat hieman Århusin sopimuksen vastaavista, on muutoksenhakua koskevan Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen ja YVA-direktiivin 11 artiklan kuitenkin katsottava olennaisilta osin vastaavan toisiaan.¹²² Huomattava on myös, että samoin kuin Århusin sopimus, myös YVA-direktiivissä ”yleisölle” turvaan tiedonsaantiin yms. liittyviä oikeuksia, vaikka näillä ei muutoksenhakuoikeutta olisikaan. Sen sijaan varsinainen muutoksenhakuoikeus on määritelty nimenomaan em. 11. artiklassa.

EU-tuomioistuin on selkeyttänyt oikeuskäytännössään sitä, mitä näistä vaatimuksista johtuu erityisesti valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä olevan muistutuksen tai muun osallistumisvaatimuksen kannalta. Näiltä osin keskeinen on tuomioistuimen vuonna 2009 antama tuomio asiassa *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08)*, johon tuomioistuin on esimerkiksi Århusin sopimusta koskevassa vuonna 2021 antamassaan *Stichting-tapauksessa* nimenomaisesti viitannut (ks. C-826/18, kohdat 55–58). Asiassa oli muun ohella¹²³ kysymys ympäristöjärjestön mahdollisuudesta valittaa voimajohdon rakentamista koskevassa lupa-asiassa, jolla oli todettu kansallisella tasolla olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Asiassa ei suoranaisesti ollut kysymys muistutusmenettelystä, vaan siitä, täyttikö kansallinen sääntely, jossa järjestölle annettiin oikeus osallistua päätöksen valmisteluun, mutta ei oikeutta hakea muutosta, ns. SOVA-direktiivistä johtuvat vaatimukset.

SOVA-direktiivillä tarkoitetaan neuvoston direktiiviä tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 85/338/ETY sellaisena kuin se oli muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY. Suomessa se on implementoitu lailla viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005). Kyse on siis muodollisesti eri direktiivistä kuin YVA-direktiivi (2011/92/EU), mutta ne ovat perusratkaisuiltaan samankaltaiset. Kysymys on merkittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavista hankkeista (YVA) tai sellaisia tarkoittavista suunnitelmista ja ohjelmista (SOVA). Molemmissa kysymys yleisön osallistumisesta ja muutoksen-

¹²² Näin asia on tulkittu esimerkiksi Ruotsin vuoden 2022 lainmuutoksen yhteydessä muutettaessa PBL 13:11:ään sisältyvää muistutusvaatimusta. Ks. Prop 2021/22:226, s. 14–15.

¹²³ Kysymys oli myös ylipäänsä SOVA-direktiivin soveltamisen edellytyksistä kyseiseen hankkeeseen sekä Ruotsin lakiin sisältyneestä vaatimuksesta, jonka mukaan ympäristöjärjestöllä tuli olla vähintään 2000 jäsentä, jotta sille syntyi valitusoikeus. Asiassa valittaneella yhdistyksellä oli alle 2000 jäsentä, jolloin sille syntyi vain oikeus osallistua valmisteluun, mutta ei hakea muutosta. EU-tuomioistuin katsoi hankkeen kuuluvan YVA-direktiivin soveltamisalaan ja 2000 jäsenen edellyttämisen olevan vastoin direktiivistä johtuvia vaatimuksia. Tuomioistuin piti jäsenmäärävaatimusta liian korkeana, mutta ei torjunut matalamman määrän edellyttämistä.

hausta tulee olennaisilta osin samalla tavoin esille. Näin ollen *Djurgården*-tapaukseen tulkinnoista voitaneen vetää varsin pitkälle meneviä johtopäätöksiä myös YVA-direktiivin osalta.

EU-tuomioistuimien katsoi, että silloin, kun kyse on SOVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvasta hankkeesta (voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia), on tietyt kansallisissa laissa määritellyt kriteerit (jotka eivät kuitenkaan saa perustua esim. liian korkean, kuten 2000, jäsenmäärän edellyttämiseen) täyttävällä ympäristö- yms. järjestöllä on oltava oikeus muutoksenhakuun tätä koskevan päätöksen osalta siitä riippumatta, onko tämä osallistunut päätöksen valmisteluvaiheeseen. Sama koskee ”yleisöä, jota asia koskee” eli käytännössä asianosaisia.¹²⁴ Näiltä osin EU-tuomioistuimen tulkinta SOVA-direktiivin osalta vastaa siten tuomioistuimen tulkintaa vuoden 2021 *Stichting*-tapauksessa Århusin sopimuksen osalta.

Suomalaisittain tarkasteltuna ratkaisut tarkoittanevat valitusoikeussääntelyn kannalta sitä, että silloin, kun kyse on YVA/SOVA-direktiivien soveltamisalaan kuuluvista hankkeista, eli hankkeista, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, ei muistutusvelvoitetta voida asettaa asianosaisille eikä ympäristöjärjestöille. Sen sijaan muille ”yleisöön” kuuluville näin ainakin lähtökohtaisesti voidaan kansallisella tasolla tehdä. Direktiivit edellyttävät myös sitä, että näissä hankkeissa ympäristöjärjestöillä ja asianosaisilla tulee ylipäänsä olla pääsy tuomioistuimeen. Sen sijaan muiden tahojen osalta on kansallista liikkumavaraa sen suhteen, millä edellytyksin muille ”yleisöön” kuuluville on tällainen muutoksenhakumahdollisuus annettava. Suomessa kysymys olisi nimenomaan lähinnä kunnan jäsenen yleisestä valitusoikeudesta silloin, kun tällä ei ole asianosaisasemaa tai muutakaan liityntää kaava-asiaan.

Näiltäkin osin voidaan sanoa, että muistutusmalli sellaisena kuin se Ruotsissa on omaksuttu, on linjassaan näiden tulkintojen kanssa (ks. jäljempänä luku 3.3.3.5).

3.3.3.4 EU:n perusoikeuskirja

Oma eurooppaoikeudellinen kysymyksensä koskee EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan määräystä, jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on

¹²⁴ Ks. kohdat 32–38 siltä osin kuin kyse on ”yleisöstä, jota asia koskee” ja ympäristöjärjestöjen osalta (joka siis kuuluu sinänsä ”yleisöön, jota asia koskee”), kohdat 40–52.

loukattu, on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. On yleisesti huomattava, että perusoikeuskirjan vaatimusta sovelletaan vain EU-peräisen sääntelyn tuottamiin, eikä siten puhtaasti vain kansallisen sääntelyn tuottamiin oikeuksiin. Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin tuottamien oikeuksien ollessa EU-peräisiä ja niiden tultua täytäntöönpanuiksi Suomessa osin maankäyttö- ja rakennuslaillakin, voi perusoikeuskirjalla kuitenkin olla merkitystä myös maankäyttö- ja rakennuslain valitusoikeussääntelyn kannalta.

EU-tuomioistuin on *Stichting*-tapauksessa (C-826/18) selventänyt asiaa näiltäkin osin.¹²⁵ Se ensinnäkin totesi, että siltä osin kuin kysymys on Århusin sopimuksen tai YVA-direktiivin soveltamiseen kuuluvista hankkeista, sovelletaan niihin jo edellä (Århusin sopimus luku 3.3.3.2 ja YVA-direktiivi luku 3.3.3.3) esiin tuotuja vaatimuksia. Sen sijaan siltä osin kuin kysymys Århusin sopimuksen 9 artiklan 3 kohdan tulkinnasta eli kansallisen oikeuden mahdollisesti tuottamista laajemmista osallistumisoikeuksista, eli muista tahoista kuin ympäristöjärjestöistä ja yleisöstä, jota asia koskee (asianosaiset), joita suomalaisittain olisivat lähinnä kaava-asiaan nähden sivulliset (ei-asianosaiset) kunnan jäsenet, voidaan näiden oikeutta valittaa rajoittaa asettamalla valituksen edellytykseksi muistutuksen tekeminen.

EU-tuomioistuin katsoi ensinnäkin 47 artiklan osalta, että se ei lähtökohtaisesti estä sellaista määräystä, jonka mukaan oikeussuojakeinojen käyttämisen edellytyksenä on se, että kantaja on esittänyt väitteensä määräajassa jo hallinviranomaisessa käydyssä menettelyssä. Tällaisen määräyksen avulla on tuomioistuimen mukaan mahdollista yksilöidä nopeammin riidanalaiset kohdat ja tarpeen vaatiessa ratkaista ne hallinnollisen menettelyn aikana, jolloin asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole enää tarpeen. (Ks. EU-tuomioistuimen näiltä osin viittaama aiempi tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, kohdat 88–90).¹²⁶##

EU-tuomioistuin totesi lisäksi, että tällainen ennakkoedellytys muodosta sinänsä rajoituksen perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuun oikeusturvaan. Se kuitenkin viittasi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan, jossa mahdollistetaan perusoikeuskirjan turvaamiin oikeuksiin puuttuminen 1) lailla säätäen, 2) kunnioittaen rajoitettavan oikeuden keskeistä si-

¹²⁵ Ks. tuomion kohdat 62–66, jossa argumentaatio on selostettu yksityiskohtaisesti sekä tapauksen tarkempi selostus edellä luvussa 3.3.3.2.

¹²⁶ Kohta 63.

sältöä ja 3) suhteellisuusperiaatetta noudattaen sekä 4) toteuttaen Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarpeita suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. (Ks. tuomioistuimen viittaama aiempi tuomio 20.12.2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, 90 kohta).¹²⁷

EU-tuomioistuin katsoikin tapauksessa näiden puuttumisperusteiden täyttyvän ja muistutusedellytyksen olevan siten sopusoinnussa 47 artiklasta johtuvien vaatimusten kanssa. Näin oli siksi, että siitä oli säädetty perusoikeuskirjan 47 artiklassa edellytetyllä tavalla lailla, sen voitiin katsoa kunnioittavan artiklassa turvatun oikeuden keskeistä sisältöä, ja koska mainittu velvollisuus ei poista oikeutta sellaisenaan, vaan oikeuden käyttämiselle vain asetetaan menettelyllinen lisävaihe. (Ks. tuomioistuimen viittaama aiempi tuomio 27.9.2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, 64 kohta). EU-tuomioistuin viittasi myös sääntelyn esitettyyn tavoitteeseen, jonka mukaan sen avulla on mahdollista yksilöidä nopeammin riidanalaiset kohdat ja tarpeen vaatiessa ratkaista ne hallinnollisen menettelyn aikana, jolloin asian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole enää tarpeen. Se katsoi tämän tavoitteen olevan yleistä etua koskevan tavoitteen mukainen. Tuomioistuimen mukaan tämän tavoitteen ja päätöksen valmistelumenettelyyn osallistumista koskevan velvollisuuden aiheuttamien mahdollisten hankaluuksien välillä ei ole ilmeistä epäsuhtaa (Ks. vastaavasti tuomioistuimen viittaama aiempi tuomio 27.9.2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, 66, 67 ja 69 kohta).¹²⁸

Tulkitsen EU-tuomioistuimen tuomiota näiltä osin siten, että muistutuksen tekeminen voidaan perusoikeuskirjan 47 artiklan estämättä säätää edellytykseksi valitusoikeuden käyttämiselle, ellei Århusin sopimuksesta tai YVA-direktiivistä johdu tähän esteitä.

Ymmärrän tämän suomalaisesta näkökulmasta niin, että jos Suomen kansallinen sääntely tuottaa kaavoitusvaiheessa osallistumisoikeudet laajempina kuin Århusin sopimus tai YVA-direktiivi edellyttävät, voidaan näiden tahojen osalta valitusoikeuden käyttämiseksi asettaa muistutusvaatimus. Kysymys olisi siis – ymmärtääkseni – sellaisista kaava-asioista, joista ei todennäköisesti aiheudu merkittäviä ympäristövaikutuksia. Suomessahan MRL 191 §:n mukaisia valitusoikeuksia ei nyt ylipäänsä ole kytketty tällä hetkellä merkittäviin ympäristövaikutuksiin lainkaan, vaan valitusoikeus on sellaisenaan asianosaisilla ja kunnan jäsenillä.

¹²⁷ Kohta 64.

¹²⁸ Kohdat 65–66. *Puškár*-tapauksessa ei ollut kysymys ympäristöasiasta, vaan henkilötietoasiasta, mutta EU-tuomioistuin on kuitenkin kehittänyt tapauksessa perusoikeuskirjan 47 artiklan yleisempää tulkintaa.

Kunnan jäsenen valitusoikeus on siten osittain ikään kuin tällainen laajennus siihen, mitä Århusin sopimus ja YVA-direktiivi ylipäänsä edellyttävät.

Jos asemakaava-asioissa kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus poistettaisiin, tulisi tällöin valitusoikeudet merkittävässä ympäristövaikutuksissa joka tapauksessa kuitenkin määrittää niin, että sellaiset on ympäristöjärjestöillä. Niin ikään valitusoikeus tulisi olla muillakin sellaisilla tahoilla, jotka ovat käytännössä asianosaisia (”yleisöä, jota asia koskee”), kun kysymys on hankkeista, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Ymmärtääkseni siis Århusin sopimuksesta, YVA-direktiivistä tai EU:n perusoikeuskirjasta ei siten näyttäisi johtuvan ainakaan selvää oikeudellista estettä kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden poistamiselle, kunhan edellä kuvatut vaatimukset voidaan muulla tavoin täyttää. Siis että valitusoikeudet turvaan järjestöille ja asianosaisille (”yleisölle, jota asia koskee”) silloin, kun kaavahankkeesta voi todennäköisesti aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia. Samalla tämä tarkoittaa nähdäkseni sitä, että Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin näkökulmasta MRL 191 §:n kunnan jäsenen ja ympäristöjärjestöjenkin valitusoikeus voitaisiin – ilmeisesti – rajata vain hankkeisiin, joilla on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.¹²⁹

Jos kunnan jäsenen nykyinen laaja valitusoikeus pysytettäisiin, eikä MRL 191 §:ään tehtäisi valitusoikeuksien rajauksia, mutta käyttöön otettaisiin vain muistutusvaatimus, se tarkoittaisi nähdäkseni seuraavaa. Pääsäännön mukaan muistutuksen tekemistä edellytettäisiin asianosaisilta, kunnan jäseniltä, mutta myös yhteisöiltä (esim. ympäristöjärjestöiltä). Århusin sopimuksesta ja YVA-direktiivistä kuitenkin johtuu vaatimus, jonka mukaan muistutusta ei voida edellyttää näiltä tahoilta silloin, kun kysymys on Århusin sopimuksen tai YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvasta hankkeesta. Eli siis käytännöstä sellaisesta kaavan mahdollistamasta hankkeesta, jolla voi todennäköisesti olla merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Juuri näin on mielestäni toimittu Ruotsissa vuoden 2022 PBL 13:11:n muutoksen osalta, jota siis käsitellään seuraavassa luvussa 3.3.3.5 vielä tarkemmin.

¹²⁹ Eri asia tietenkin on, että kansallisessa perustuslakiarviossa voidaan päätyä tulkintaan, jossa supistamista ei nähdä PL 20 §:n kannalta mahdolliseksi. Samalla selvää on nähdäkseni se, että asianosaisen muutoksenhakuoikeutta ei voida rajata vain todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin johtuen jo yksinomaan kansallisen perustuslain oikeusturvaperusoikeudesta (PL 21.1 §) ja ihmisoikeussopimuksesta (6. artikla).

Edellä todettuun nähden oma kysymyksensä on, voidaanko MRL 191 §:n mukaan valitukseen oikeutetuilta viranomaisilta edellyttää muistutuksen tekemistä. Ymmärtääkseni Århusin sopimus, YVA-direktiivi tai perusoikeuskirja eivät näiltä osin rajoita kansallista liikkumavaraa, vaan muistutusta voidaan edellyttää, jos se kansallisesti halutaan tehdä.

3.3.3.5 Ruotsin vuoden 2022 PBL:n muutos

Edellä luvussa 2.4.1 kuvailtiin jo Ruotsin muistutusmallin sisältöä. Seuraavassa tarkastellaan vielä lähemmin PBL 13:11:n muistutussäätelyyn vuonna 2022 tehtyä muutosta.¹³⁰

Euroopan unionin komissio lähetti Ruotsille lokakuussa 2019 ilmoituksen (M2019/01829), jossa se katsoi, että Ruotsin PBL 13:11:ään sisältynyt osallistumisvelvoite valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä ei täyttänyt Århusin sopimuksesta eikä YVA-direktiivistä johtuvia vaatimuksia. Ruotsin valtio katsoi komissiolle antamassaan alkuperäisessä vastauksessa, että sääntely täytti sen käsityksen mukaan nämä EU-oikeudelliset vaatimukset. EU-tuomioistuimien antoi sittemmin edellä käsitellyn *Stichting*-tuomion C-826/18 vuonna 2021, jonka seurauksena Ruotsilla ei ilmeisesti ollut muuta vaihtoehtoa kuin muuttaa PBL:n sääntelyä.¹³¹ Lainmuutos oli sinänsä teknisesti pieni siten, että siinä muutettiin vain PBL 13:11.2:n poikkeusluetteloa lisäämällä siihen uusi kolmas kohta alla olevan mukaisesti (alleviivaus):

11 § Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller

3. ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket. Lag (2022:1055).

¹³⁰ Muutoksen taustoja, vaiheita ja tavoitteita sekä vaikutusarviointeja on kuvattu tarkemmin dokumenteissa Ds 2021:36 (Aktivitetskravet i plan- och bygglagen), Rp. 2021/22:226 (Aktivitetskravet i plan- och bygglagen) ja Civilutskottets betänkande 2021/22:CU 27 (Aktivitetskravet i plan- och bygglagen).

¹³¹ Ks. esim. Rp. 2021/22:226, s. 5.

Pääsääntönä ensimmäisen momentin mukaan siis säilyi edelleen velvoite muistutuksen tekemiseen. Uusi kolmas kohta koskee vain poikkeusta pääsäännöstä. Poikkeuksen mukaan muistutusta ei kuitenkaan edellytetä hieman yksinkertaistaen silloin, kun kyseessä ”*päätös hyväksyä, muuttaa tai kumota detaljikaava, joka mahdollista sellaisen 4 luvun 34 §:n toisessa momentissa tarkoitettun hankkeen toteuttamisen, josta voi aiheutua merkittäviä ympäristövaikutuksia*”. Vaikka säännöstä ei lainmuutoksella muutettu, on näiltä osin olennaista myös kiinnittää huomiota viitattuun PBL 4:34.2:n säännökseen, joka kuuluu seuraavasti:

34 § Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 5 kap. 11 a § tredje stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35 § 1-7, 36, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för att anlägga

1. ett industriområde,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana.

#

PBL 4:34.2:ssä viitataan Ruotsin ympäristökaaren (miljöbalk, 1998:808) 6 luvun säännöksiin. Luku sisältää säännökset ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja sillä on implementoitu muun muassa YVA-direktiivi (myös SOVA-direktiivi).¹³² Vertailun vuoksi Suomessa YVA-direktiivi on implementoitu erillisellä lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017). Näin ollen Ruotsissa muistutusmenettelyn ulkopuolella on siten asiallisesti ottaen rajattu sellaiset kaavoituksella mahdollistettavat hankkeet, jotka edellyttävät miljöbalkin ja siten YVA-direktiivin mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Eli siis sellaiset kaavoitushankkeet, joiden toteuttamisella voi olla todennäköisesti merkittäviä

¹³² Ks. Rp. 2016/17:200, s. 1.

ympäristövaikutuksia. Muistutusmenettelyä sovelletaan siten sellaisiin kaavahankkeisiin, jonka toteuttamisesta ei aiheudu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Lainmuutos tarkoitti siten lievennystä muistutusmenettelyä koskeviin vaatimuksiin. Lainvalmisteluasiakirjoista käy ilmi, että tämä herätti Ruotsissa huolia. Erityisesti oltiin huolissaan ei-toivotuista seurauksista, jos asianosaiset ja yhteisöt, jotka eivät ole esittäneet näkemyksiään (vastustusta) kaavoitusvaiheessa, tekevät näitä vasta sen jälkeen valitusten muodossa, kun kunta on jo hyväksynyt kaavan. Tämän pelättiin muun muassa viivästyttävän kaavoitusprosessia ja lisäävän siitä aiheutuvia kustannuksia. Huolina esitettiin myös se, että muutoksen seurauksena kuntien kyky ottaa vastuuta asuntotuotannosta heikkenisi. Lakiesityksessä kuitenkin huomautettiin vasta-argumenttina, että muutos koskisi vain rajattua osaa kehityshankkeista (vain hankkeet, joilla on merkittäviä ympäristövaikutuksia). Hallitus totesi lakiesityksessään myös, että vaikka tehokkaiden kaavoitusprosessien edellytykset heikenevät, EU-oikeus ei salli tässä tapauksessa pidäytyä muutoksen toteuttamisesta.¹³³

Ruotsissa tulkittiin EU-tuomioistuimen *Stichting*-tuomion (C-826/18) tarkoittavan Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen tulkinnan osalta sitä, että muistutusvaatimusta ei voitu edellyttää muun muassa YVA-hankkeiden osalta sellaiselta ”yleisöltä, jota asia koskee”. Tämän – ”yleisön, jota asia koskee” – puolestaan tulkittiin tarkoittavan erityisesti ympäristöjärjestöjä ja asianosaisia. Ruotsissa katsottiin myös, että koska Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kohta vastaa olennaiselta sisällöltään YVA-direktiivin 11 artiklaa, vaikuttaa EU-tuomioistuimen tulkinta myös YVA-direktiivistä johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoon. Sen takia Ruotsissa tulkittiin, että PBL 13:11:ää on muutettava näiltä osin em. mukaiseksi. Hallitus katsoi esityksessään, että ehdotus täyttää eurooppaoikeudelliset vaatimukset, mutta toisaalta se samalla totesi, että lainmuutoksen ei myöskään katsottu ylittävän vaatimuksia. Sääntelyn katsottiin täyttävän sekä Århusin sopimuksesta että YVA-direktiivistä johtuvat vaatimukset ja olevan muutoinkin kaikilta osin sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.¹³⁴

Muutos on sikäli tärkeä suomalaista näkökulmasta, että Ruotsin suunnittelu- ja rakentamislaki monelta osin on samankaltainen kuin Suomessa. Ruotsin voimassa oleva PBL:n sääntely näyttäisi siten ainakin muistutusmallin (PBL 13:11) osalta tulleen ikään kuin testatuksi EU-

¹³³ Ks. Cv. 2021/22:CU 27. Lainvalmisteluaineistossa onkin tarkasteltu muutoksen vaikutuksia monipuolisesti eri tahojen kannalta. Ks. esim. Rp. 2021/22:226, s. 17–24.

¹³⁴ Ks. Rp. 2021/22:226, s. 13–16 ja Ds 2021:36, s. 21–23.

oikeudellisesti niin Århusin sopimuksen kuin YVA-direktiivinkin vaatimusten kannalta komission huomautuksen seurauksena. Tärkeä se on myös siksi, että aiemmissa Suomen järjestelmää koskevissa selvityksissä on katsottu Ruotsin muistutussääntelyn olleen EU-oikeudellisesti epäselvällä pohjalla ja siksi sen käyttöön nähty liittyvän oikeudellisia ongelmia¹³⁵. Kyseisen lainmuutoksen seurauksena nämä ongelmat näyttäisivät nyt poistuneen, mikä tietysti antaa nyt aihetta pohtia Suomen valitussääntelyn kehittämistä uudelta pohjalta.

Siten Ruotsin PBL 13:11:n muutos toteuttaa siten ikään kuin eurooppaoikeudellisen vähimmäistason, mutta kyse ei – ainakaan lainvalmisteluasiakirjojen mukaan – ole ylisääntelystä.¹³⁶ Tämä on havainto, joka on suomalaisittainkin tarkasteltuna olennainen.

3.3.3.6 Merkitys Suomen kannalta

Edellä käsitelty EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-826/18 ja sen seurauksena komission huomautuksen pohjalta Ruotsissa toteutettu 1.8.2022 voimaan tullut PBL 13:11:n muistutusvelvoitetta koskevan säännöksen muuttaminen tarjoaa nähdäkseni pohjan sääntelyn mahdolliselle kehittämiselle myös Suomessa, jos sellaiseen nähdään perustelluksi ryhtyä.

Huomattava on, että Ruotsissa valitusoikeus detaljikaavoista on lähtökohtaisesti vain asianosaisilla, mutta yleiskaavoituksessa myös kunnan jäsenillä. Detaljikaavoituksessa valitusoikeus on myös ympäristöjärjestöillä, mutta vain tietyissä PBL 4:34.2 §:ssä tarkoitettussa hankkeissa, joilla voi olla *merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Suomeen verrattuna valitusoikeus on siten detaljikaavoituksessa selvästi suppeampi kuin Suomessa, jossa valitusoikeus kuuluu *actio popularis* -tyyppisesti myös kunnan jäsenille. Näyttää siltä, että Ruotsissa myös ympäristöjärjestöjen valitusoikeus on suppeampi rajautuen vain detaljikaavoihin, joilla voi olla *merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Suomessa tällaista rajausta vain merkittäviin ympäristövaikutuksiin ei ole tehty, vaan valitusoikeus koskee *vaikutuksiltaan kaikenlaisia kaavoja*¹³⁷. Eri asia on, että Ruotsin ja Suomen järjestelmissä voi olla joitain eroja valtion viranomaisten

¹³⁵ Ks. Mäkinen 2019, esim. s. 70–71.

¹³⁶ Ks. Rp. 2021/22:226, s. 18, jossa todetaan, että ”Den reglering som föreslås i propositionen bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Regleringen bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet.”.

¹³⁷ Ks. MRL 191.2 §, jossa on säädetty järjestöjen yms. valitusoikeuden määräytymisestä.

muutoksenhakuoikeuksissa. Tämä ei kuitenkaan sellaisenaan ole ongelmallista tarkasteltaessa asiaa eurooppaoikeudellisten kysymysten osalta. Sen sijaan viranomaisvalvonta ja sen vahvuusaste ovat pitkälti Suomen kansallisen perustuslain tulkinnan varassa.

Ymmärtääkseni nämä sääntelyratkaisut on sovitettu yhteen niin Århusin sopimuksesta kuin YVA-direktiiveistä johtuvien eurooppaoikeudellisten vaatimusten kanssa. Näin ollen niin asianosaisperusteisuus asemakaavoituksessa kuin esimerkiksi ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden rajaaminen vain merkittäviä ympäristövaikutuksia (eli ns. YVA-hankkeisiin) aiheuttaviin asemakaavahankkeisiin olisi eurooppaoikeudelliselta kannalta mahdollista. Tulkinta perustuu Ruotsin vuoden 2022 lainmuutoksen lainvalmisteluaineistojen tietoihin.

Näin ollen nykyisen MRL 191.1 §:n säännöstä (viitattu KuntaL 137 §:ään) on mahdollista muuttaa siten, että valitusoikeus asemakaavan hyväksymistä tai muuttamista koskevasta päätöksestä suljetaan pois kunnan jäseneltä ja rajataan vain asianosaisiin. Asianosaisen määritelmä olisi kuitenkin jätettävä oikeusturvasyistä varsin laajaksi. Toiseksi MRL 191.2 §:ssä säädettyä yhdistyksen yms. valitusoikeutta on nähdäkseni mahdollista rajata siten, että se koskisi vain asemakaavoja, joilla on *todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Säännösteknisesti MRL 191 § voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi niin, että siinä viitataan valitusoikeuden syntyvän silloin, kun kyse on MRL 9.3 §:ssä tarkoitetuista asemakaavoista eli sellaisista asemakaavoista, jotka edellyttävät ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Oma kysymyksensä koskee Ruotsin PBL 13:11:ssä tarkoitettua osallistumisvelvoitetta valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä, jota Suomen MRL:ssa ei tunneta lainkaan. Århusin sopimuksesta tai YVA-direktiivistä ei ole katsottu johtuvan kategorista, siis yleistä kieltoa muistutuksen asettamista valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi. Sen sijaan vaatimukset ovat koskeneet sitä, että muistutusmenettelyä ei voida edellyttää siltä osin kuin valituksen perusteena on Århusin sopimuksessa ja YVA-direktiivissä tarkoitettut detaljikaavasta aiheutuvat *merkittävät ympäristövaikutukset*. Tämä rajoitus ei siis koske vain ympäristöjärjestöjen valitusoikeutta (joiden muutoin tulee muistuttaa samalla tavoin kuin asianosaistenkin), vaan myös asianosaisia. Vuoden 2022 lainmuutoksen jälkeinen Ruotsin PBL 13:11:n (ja siinä viitattu PBL 4:34.2) säännös siten ilmeisestikin täyttää näistä johtuvat vaatimukset.

Näin voitaneen lähteä siitä, että myös Suomessa maankäyttö- ja rakennuslakiin on Århusin sopimuksen tai YVA-direktiivin – ja siten eurooppaoikeuden – sitä estämättä sisällytettävissä samankaltainen muistutusmenettelyä koskeva sääntely kuin Ruotsissa, jos se nähdään poliittisesti perustelluksi. Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisällytettävä mahdollinen muistutusvelvoitetta koskeva säännös voisi kuulua pääpiirteittäin esimerkiksi seuraavasti:

MRL xx §

Päätökseen asemakaavan hyväksymisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta saa hakea muutosta vain se, joka on ennen edellä 65 §:ssä tarkoitetun asemakaavaehdotuksen nähtävänäoloajan päättymistä esittänyt siitä kirjallisesti huomautuksen (muistutus), jota ei ole noudatettu.

Ensimmäisessä momentissa tarkoitettua rajoitusta ei sovelleta:

- 1) jos asemakaavaehdotusta on muutettu valittajalle epäedulliseen suuntaan nähtävänäoloajan jälkeen,
- 2) jos valitus perustuu siihen, että päätös ei ole syntynyt laillisessa järjestyksessä, tai
- 3) jos kyse on sellaisen asemakaavan hyväksymisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta, jonka toteuttamisella on todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia siten, että se edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017) tarkoitetun arviointimenettelyn toteuttamista¹³⁸.

Perustuslain 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Koska muistutusmenettely epäilemättä puuttuisi ainakin asianosaisen PL 21.1 §:ssä turvattuun oikeusturvaperusoikeuteen, tulisi nyt MRA 27 §:ssä olevat säännökset nähtävilläoloajan pituudesta ja nähtävällepanotavasta ottaa samalla uuteen lakiin *lain tasoisiksi* säännöksiksi esimerkiksi nykyiseen MRL 65 §:ään sisällyttäen tai täysin uutena säännöksenä. Samalla säännökset tulisi muutoinkin terävöittää vastaamaan muistutuksen keskeistä asemaa valitusoikeuden kannalta. Esimerkiksi voisi olla syytä pohtia, tulisiko nykyisestä MRA 27.4 §:stä poiketen edellyttää kirjallisen ilmoituksen lähettämistä lisäksi myös sellaisille kaava-alueen maanomistajille ja muille oikeudenhaltijoille, joiden kotikunta asianomainen kunta on. Nyt tämä koskee vain niitä, joiden kotikunta on jokin muu kunta, koska asianomaisessa kunnassa kotipaikkansa omaavien tahojen katsotaan saavan tiedon yleisenä tiedoksiantona.

¹³⁸ Toinen vaihtoehto on kytkeä tämä nykyiseen MRL 9.3 §:n säännökseen, jolla samainen YVA-direktiivi on implementoitu MRL:n osalta. Kolmas vaihtoehto olisi luoda uusi Ruotsin PBL 4:34.2:n kaltainen säännös, jossa mm. lueteltaisiin hanketyypit ja kytkettäisiin muistutussäännös tämän uuteen säännökseen. Ruotsissa on nimenomaan lainuudistuksen yhteydessä tulkittu, että koska Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kappale vastaa olennaisin osin YVA-direktiivin 11 artiklaa, voidaan Århusin sopimus täyttää viittamalla YVA-vaatimuksiin.

Nähdäkseni tämä on erityisen tärkeää siksi, että jos nähtävilläpidossa tapahtuu jokin menettelyvirhe, niin silloin tietenkin tällaisenkin sääntelyn noudattamatta jättäminen ainakin lähtökohtaisesti muodostaa em. xx §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen perusteen valittaa lopullisesta asemakaavapäätöksestä, vaikka valittaja ei olisi tehnyt vaadittua huomautusta.¹³⁹

Eurooppaoikeudelliselta kannalta on lisäksi huomattava, että MRL:n vuorovaikutussäännökset samoin kuin muutoksenhakusäännökset ovat aikanaan notifioitu komissiolle Århusin sopimuksen (direktiivin/päätöksen) ja YVA-direktiivin täytäntöönpanotoimina. Nyt jos tätä sääntelyä muutetaan kansallisella tasolla ja lisätään¹⁴⁰ muistutusmalli, tulee nämä muutokset mitä ilmeisimmin notifioida komissiolle osana direktiivin täytäntöönpanon seuranta. Tästä seuraa, että uudistukset tulevat lähtökohtaisesti arvioiduiksi EU-oikeuden kannalta.

3.3.4 Johtopäätös

Ympäristöllisten vaatimusten osalta voidaan todeta seuraavaa. Niissä on usein kysymys muiden tahojen mahdollisuuksista vaikuttaa päätöksentekoon kuin asianosaisten, joita käsitellään jäljempänä (luku 3.4) Asianosaisten voi vaikuttaa ympäristöönsä jo asianosaisuutensa perusteella, joten tämän asemaan ei liity samanlaisia vaatimuksia kuin muiden tahojen.

Ympäristöllisten oikeuksien osalta voidaan todeta seuraavaa. Ihmisoikeussopimuksesta ei johdu vaatimusta *actio popularis* -tyyppiselle valitusoikeudelle ympäristöasioissa. Päinvastoin ihmisoikeustuomioistuimien näyttäisi suhtautuvan varsin torjuvasti ylipäänsä *actio popularis* -tyyppisiin valituksiin. Niin ikään se näyttäisi asettavan verrattain tiukat edellytykset esimerkiksi ympäristöjärjestöille, jotta näille voisi syntyä ainakaan EIS 6 artiklan mukaista oikeutta saattaa asia tuomioistuinkäsittelyyn. Niin ikään ihmisoikeustuomioistuimien näyttäisi sallineen muistutusmenettelyn käytön valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä asianosaisten osalta. Voidaan siis sanoa, että ihmisoikeussopimuksesta ei näyttäisi johtuvan oikeudellisia

¹³⁹ Näiltä osin voidaan viitata edellä (luku 3.3.2) käsiteltyyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen *Stichting Landgoed Steenberg en muut v. Alankomaat* (16.2.2021), no. 19732/17, jossa erimielisyys valittajan ja valtion välillä syntyi pohjimmiltaan nimenomaan tiedottamisen tavasta. Kansallinen lupaviranomainen oli sinänsä kansallisen lain mukaisesti tiedottanut päätösehdotuksesta ja päätöksestä vain internetissä. Valittaja katsoi, että tämä ei voinut täyttää EIS 6. artiklasta (oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja pääsy tuomioistuimeen) johtuvia vaatimuksia. EIT oli valittajan kanssa eri mieltä ja antoi valtiolle vapauttavan tuomion.

¹⁴⁰ Ks. Århusin sopimuksen toimeenpano Suomen kuudes raportti 2021, s. 15, kohta 101, ja s. 19, kohta 125, joissa viitataan maankäyttö- ja rakennuslakiin osallistumismahdollisuuksien ym. kannalta, ja s. 22, kohta 143, jossa Århusin sopimuksen 9. artiklan mukaisten vaatimusten osalta on viitattu muutoksenhakuoikeuksien osalta siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa voidaan tehdä kunnallisvalitus.

esteitä esimerkiksi kunnan jäsenen valitusoikeuden *actio popularis* -tyyppisen valitusoikeuden poistamiselle ja sen rajaamiselle vain asianosaisiin. Esteitä ei ole myöskään muistutusmenettelyn käyttöönotolle, jos tämä tehdään EIT:n kehittämiä rajoitusperiaatteita noudattaen.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklasta ei, jos sitä tarkastellaan erillään Århusin sopimuksesta tai YVA-direktiivistä, ei myöskään näyttäisi johtuvan esteitä muistutusmenettelyn käytölle, kunhan muistutussääntely toteutetaan perusoikeuskirjassa (47 ja 52 artiklat) määrättyjä rajoitusperiaatteita noudattaen. Oikeuskäytännössään EUT on katsonut tällaisen sallituksi. EU:n perusoikeuskirjasta ei liioin voitane johtaa *actio popularis* -tyyppistä valitusoikeusjärjestelmää, jolloin kunnan jäsenen yleistä valitusoikeutta voitaisiin rajoittaa tältäkin kannalta.

Århusin sopimuksesta ja YVA-direktiivistä johtuvat vaatimukset ovat olennaisilta osin samanlaiset. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että muistutuksen tekeminen valitusoikeuden käyttämisen edellytyksenä on pääsääntönä sinänsä mahdollinen. Sen sijaan muistutusta ei voida edellyttää sellaisissa Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa ympäristöllisissä hankkeissa, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tämä tarkoittaa kuitenkin vain asianosaisia ("yleisöä, jota asia koskee"), joihin ympäristöjärjestöjen valitusoikeus sisältyy. Sen sijaan muiden tahojen ("yleisön") osalta lainsäätäjällä on kansallista liikkumavaraa sekä valitusoikeuden olemassaolon että muistutuksen edellyttämisen osalta siten, että valitusoikeutta voidaan rajata ja sen käyttämisen edellytykseksi voidaan asettaa muistutuksen tekeminen.

Kuten luvussa 3.3.3.6 tuotiin esille, Ruotsin PBL 13:11:n vuonna 2022 muutettu sisältö on testattu vasten näitä EU-oikeudellisia vaatimuksia. Tältä pohjalta Suomeenkin on nähdäkseni saatettavissa voimaan luvussa 3.3.3.6 kuvattu muistutusmalli asemakaavoitukseen.

Malli siis läpäisee eurooppaoikeudellisen ja ihmisoikeussopimuksen kautta tapahtuvan tarkastelun. Nämä asettavat kuitenkin vain ns. vähimmäistason, josta voidaan kansallisella tasolla poiketa "yleisölle" parempaa suojaa antavaan suuntaan. Perustuslakivaliokunta on yhtäältä pitänyt tärkeänä muutoksenhakuoikeuksien säilymistä laajana, mutta toisaalta mahdollistanut mm. vähäisten asemakaavamuutosten osalta kunnan jäsenen yleisen *actio popularis* -tyyppisen valitusoikeuden poistamisen arvioidessaan PL 20 §:stä johtuvia vaatimuksia. Muistutusmallia ei puolestaan ole testautettu perustuslakivaliokunnassa, eikä siitä siten ole

olemassa selvää kantaa, vaan asiaa jää lähinnä perustuslakivaliokunnan arvion varaan. Nähdäkseni esteitä kansallisen perustuslainkaan tulkinnan osalta ei ainakaan lähtökohtaisesti ole, jos ehdotettava muistutusmalli tehtäisiin samalla tavoin kuin Ruotsissa vuonna 2022.

3.4 Asianosaisen asema

3.4.1 Oikeusturva

Asiaosaisen kannalta niin valitusoikeuden rajaaminen kuin muistutusmenettely ovat olennaisia perustuslain (PL 21.1 §) ihmisoikeussopimuksen (6. artikla) ja EU:n perusoikeuskirjan (47. artikla) oikeusturvavaatimusten kannalta. Suomalaisittain tarkasteltuna asemakaava-järeänä kaava-alueen maanomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja rajoituksia muotovana instrumenttina on epäilemättä sellainen ”asia”, jota nämä prosessuaaliset vaatimukset juurikin koskevat. Näiden kaikkien vaatimusten kannalta selvää on, että asianosaisen valitusoikeutta ei voida poistaa, joten sitä ei tarvitse tarkastella. Toisaalta on huomattava, että nämä perus- ja ihmisoikeudet ovat kuitenkin sellaisia, että niihin voidaan erityisten rajoitusperusteiden täytyessä kuitenkin tiettyssä määrin puuttua.

Muistutusvelvoitteen säätäminen voidaan tietysti toteuttaa niin haluttaessa eri tavoin. Sikäli kuin sillä tarkoitettaisiin kutakuinkin Ruotsin sääntelyn kaltaista, lopulta kohtuullisen väljää aktiivisuusvelvoitetta, kysymys ei olisi kuitenkaan tuomioistuimeen tai muuhun lainkäyttöelimeen pääsemisen *estämisestä*.¹⁴¹ Näin ollen muistutusvelvoitetta tulee arvioida muun tyyppisenä rajoituksena tai puuttumisena perus- ja ihmisoikeutena taattuun oikeusturvaan. Perustuslain kannalta muistutusvelvoitteen hyväksyttävyyttä tulee tällöin arvioida perustuslakivaliokunnan kehittämien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusedellytyksiä ovat perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 1994 vp, s. 4–5) vaatimukset

1. lailla säätämisestä,
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta,
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä,
4. rajoituksen suhteellisuudesta,
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta,
6. oikeusturvajärjestelyiden riittävydestä ja

¹⁴¹ Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, perustuslain 21.1 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä, eivätkä yksitaitapauksessa vaarana yksilön oikeusturvaa (ks. esimerkiksi yleisemmin PeVL 42/2017 vp, s. 3 ja PeVL 68/2014 vp, s. 3).

7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Ollakseen perustuslain kannalta hyväksyttävissä perusoikeuspuuttumisen on täytettävä samanaikaisesti kaikki nämä perusoikeuksien rajoitusedellytykset (PeVM 1994 vp, s. 4–5).

Koska varsinaista konkreettista säännösehdotusta ei tässä yhteydessä ole käytettävissä, voidaan seuraavassa esittää vain suuntaviivoja. Ensinnäkin se voidaan todeta, että sääntely varmasti toteutettaisiin lailla säätämällä (kohta 1), laki voitaisiin kirjoittaa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (kohta 2), eikä rajoitus nähdäkseen puuttuisi myöskään perusoikeuden ydinalueeseen (kohta 5). Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta rajoituksen perusteen määrittelyyn (kohta 3), rajoituksen suhteellisuuteen (kohta 4) ja oikeusturvajärjestelyiden riittävyteen (kohta 6). Huomioon on otettava myös (7) ihmisoikeusvelvoitteista, erityisesti ihmisoikeussopimuksesta, johtuvat vaatimukset.

Kun muistutusvelvoitteella kuitenkin selvästi puututtaisiin valitusoikeuden käyttämiseen kuitenkin kovertamatta sitä tyhjäksi, keskeistä on nähdäkseen se, että puuttuminen on myös oikeassa suhteessa sillä saavutettuihin päämääriin nähden. Päämäärän puolestaan on oltava sellainen, että se on rajoitusedellytysten mukaisesti hyväksyttävä. Tällöin muistutusvelvoitteella tulisi tavoitella esimerkiksi kaavoitusprosessien sujuvoittamista ohjaamalla nyt valituksina käsiteltäviä asioita riittävän ennakkollisen muistuttamisen kautta tapahtuvaksi jo kaavoitusprosessissa. Tämä on yhtäältä tarkoituksenmukaisempaa siksi, että näin voidaan parhaassa tapauksessa välttää sellaisia valituksia, joille ei olisi ollut tarvetta, jos valittaja olisi tuonut näkemyksenä jo kaavoitusvaiheessa esille, jolloin ne olisi ehkä voitu vielä kohtuullisellakin vaivalla korjata. Muistutusmenettely ehkä lisää kaavoittajan työtä kaavoitusvaiheessa, mutta se toisaalta vähentää tuomioistuinten työtä vähentyvien valitusten myötä. Tuomioistuinkäsittelyn jäädessä väliin jää väliin myös kiinteistönomistajalle ja muille tahoille valituksen käsittelyn aiheuttamasta viiveestä aiheutuvat haittavaikutukset.

Muistutusvelvoitteen käyttöönoton vaikutuksia esimerkiksi valitusten vähentymiseen on vaikea arvioida, koska vastaavaa menettelyä ei ole aiemmin ollut käytössä. Voi myös olla, että menettelyn käyttöönoton alkuvaiheessa kestäisi jonkin aikaa ennen kuin uuteen sääntelyyn liittyvistä tulkintakysymyksistä olisi saatu riittävästi ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Tämä voi sääntelyn alkuvaiheessa tarkoittaa sitä, että vaikutukset eivät välttämättä heti näy.

Kaiken kaikkiaan arvioin, että jonkin tyyppinen muistutusvelvoite on mahdollista asettaa valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi ilman, että perustuslain 21.1 §:stä johtuu vaatimus käsitellä lakiesitys perustuslain mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Keskeinen merkitys on nähdäkseni sillä, kuinka tiukasti muistutuksen tekeminen ja sisältö sidotaan valitusoikeuden käyttämiseen ja päinvastoin¹⁴². Jos muistutusvelvoitteesta tehdään löyhä, mutta sinänsä edellytetty vaatimus, se on nähdäkseni huomattavasti helpommin saatettavissa voimaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta kuin päinvastaisessa tilanteessa.

Mahdollisuutta asettaa myös asianosaiselle muistuttamista koskeva vaatimus valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi tukee myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa *Stichting* (2021)¹⁴³, jossa tällainen on katsottu mahdolliseksi EIS 6 artiklan kannalta. Niin ikään EU-tuomioistuin on katsonut muistutusmallin sinänsä mahdolliseksi perusoikeuskirjan 47 artiklan estämättä saman nimisessä *Stichting*-tapauksessa vuodelta (2021)¹⁴⁴. Sen sijaan asianosaisen asemaan vaikuttavat edellä Århusin sopimusta ja YVA-direktiiviä koskevat EU-oikeuden tuomiot (luvut 3.3.3.2 ja 3.3.3.3), joissa tuomioistuin katsoi, että näiden instrumenttien soveltamisalaan kuuluvien merkittäviä ympäristövaikutuksia todennäköisesti aiheuttavien hankkeiden osalta muistutusta ei voida edellyttää asianosaiseltaan.

Näin ollen, jos muistutusmalli säädettäisiin voimaan, tulisi sääntelyn sisältää poikkeus siitä, että muistutusta ei voida edellyttää sellaisten kaavahankkeiden osalta, joiden mukainen hanke voi aiheuttaa todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia. Juuri näin on toimittu Ruotsin vuoden 2022 PBL 13:11:n muutoksen osalta, jolloin nähdäkseni näiltäkin osin samankaltaisen muistutusmallin käyttöönotto olisi mahdollinen myös asianosaisen oikeusturvan kannalta niin perustuslain (PL 21.1 §), eurooppaoikeuteen sisältyvien Århusin sopimuksen ja YVA-direktiivin samoin kuin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan osalta.

3.4.2 Omaisuudensuoja, elinkeinovapaus ja talouden toiminta

¹⁴² Esimeriksi jos käytettävissä olevat valitusperusteet sidotaan tiukasti siihen, mitä muistutuksessa on esitetty, ja muistuttamisvelvollisuuden noudattamatta jättämiselle ei ole säädetty mitään varaventiileitä (esim. tiedotusvirheet kaavoitusmenettelyn osalta) valituksen kuitenkin mahdollistavalla tavalla, lähestyy muistutusmenettely nähdäkseni jo itseasiassa menettelyä, jossa ratkaistaan valitusoikeuden olemassaolo. Liian ankara sääntely saattaaakin merkitä niin pitkälle menevää puuttumista perusoikeuteen, että se ei enää ole mahdollista.

¹⁴³ *Stichting Landgoed Steenberg ja muut v. Alankomaat* (16.2.2021), no. 19732/17. Ks. edellä luku 3.3.2.

¹⁴⁴ *Stichting*-tapaus (C-826/18). Ks. edellä luku 3.3.3.4.

Kaavoitusta ja siihen liittyviä valitusoikeuksia ei voida tarkastella vain hallinnon tai julkisen vallan käytön kannalta, kuten useimmissa oikeudellisissa puheenvuoroissa tehdään. Tässäkin selvityksessä on tarkasteltu valitusoikeuksia suurimmalta osin nimenomaan erilaisten prosessuaalisten ja ympäristöllisten oikeuksien sekä hallinnollinnon lainalaisuuden kautta. Siis perinteisessä mielessä juridishallinnollisesti. Tällaisessa tarkastelutavassa on kuitenkin vaaransa sikäli, että silloin kaavoitusjärjestelmän toimivuuden vaikutukset kaavojen toteutumisen kannalta välttämättömän taloudellisen toiminnan osalta jäävät pimentoon.

Kaavoitusjärjestelmää ja siihen liittyviä valitusoikeuksia tarkasteltaessa tuleekin ymmärtää se, että näissä on myös kysymys paljon muusta kuin juridishallinnollisista asioista. Kaavoitushan on välttämätön edellytys esimerkiksi asuntorakentamiselle, mutta kaavat tai julkinen valta itsessään eivät synnytä näitä vastaavaa rakentamistoimintaa ja siten ns. toteuta kaavoja.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin onkin sen voimassaoloaikana tehty tiettyjä muutoksia, joilla on pyritty tunnistamaan näitä kaavoituksen taloudellisia näkökohtia. Esimerkiksi 1.3.2007 ja 1.4.2015 voimaan tulleilla lainmuutoksilla kaavoituksen yleiseen tavoitesäännökseen lisättiin vaatimus riittävän asuntotuotannon edistämisestä sekä elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä ja toimivan kilpailun kehittymisestä (MRL 5.1 § kohdat 2 a ja 9). Asemakaava laatimista ja ajan tasalla pitämistä koskevaan sääntelyyn lisättiin vaatimus asuntotuotannon tarpeen ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun huomioon ottamisesta (MRL 51.2 §). Lisäksi kaavoituskatsauksen yhteydessä veloitettiin arvioimaan asumiseen varattujen tonttien riittävyttä (MRL 7 §) ja rajattiin valitusoikeus vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavamuutoksissa vain asianosaisiin (MRL 191.3 §) sekä rajoitettiin tietyiltä osin muutoksenhakua. Lisäksi MRL 188.2 § sisältää vaatimuksen käsitellä asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittävä kaavavalitusasia tuomioistuimessa kiireellisenä.¹⁴⁵

Ennakoimattomat ja pitkäkestoiset kaavoitusprosessit vaikuttavat taloudelliseen toimintaan, vaikka kestolla olisikin hyväksyttävät oikeudelliset syynsä. Kuitenkin jos kaavoitusprosessi sujuvoittamalla ja valituksia koskevalla hienosäädöllä vaikuttaa esimerkiksi kaavoitus-

¹⁴⁵ Vuoden 2007 lainmuutosta ei sinänsä perusteltu elinkeinovapaudella (PL 18.1 §), mutta siitä ilmenee selkeästi, että tavoitteena on ollut juuri taloudellisten toimintaedellytysten kohentaminen kaavoituksessa. Ks. HE 81/2006 vp. Sen sijaan vuoden 2015 lainmuutoksen yhteydessä esityksellä todettiin, joskin lähinnä ohimennen, olevan ”liityntöjä” myös perustuslaissa säädettyyn elinkeinovapauteen. Ks. HE 334/2014 vp, s. 16.

prosessien ennakoitavuuteen siten, että tämän nähdään tuovan yhteiskunnallisia hyötyjä taloudellisella puolella, on tämä seikka, jolle voidaan antaa myös oikeudellista merkitystä.¹⁴⁶ Muodostettaessa esimerkiksi perusoikeuksien punninta-asetelmia valitusoikeuksia koskevan järjestelmän perustuslaillista hyväksyttävyyttä arvioitaessa ei voida rajautua *pelkästään* ympäristöllisten, prosessuaalisten tai hallinnon laillisuusvalvonnallisten argumenttien ja optimointien varaan. On myös otettava huomioon omaisuudensuojasta (PL 15 §) ja elinkeinovapaudesta (PL 18.1 §) johtuvat vaatimukset sekä pyrittävä turvaamaan näiden kautta myös riittävät taloudellisinstitutionaaliset puitteet kaavoituksen piirissä toimiville tahoille.

Kaavoituksen taustalla on kuitenkin pääsääntöisesti kiinteistön omistajan ja useiden muidenkin tahojen pyrkimys taloudellista toimintaa harjoittamalla tuottaa rakennettua ympäristöä asuntojen, toimitilojen, teollisuuden ja kauppapaikkojen sekä erilaisten infrastruktuuri- ja energiahankkeiden toteuttamisella. Vaikka kysymys onkin usein yksityisestä taloudellisesta toiminnasta, syntyvät lopputuotteet palvelevat samalla väistämättä yhteiskunnallista etua ja ovat siten myös osaltaan yleisen edun mukaista toimintaa.¹⁴⁷ Tältä kannalta katsoen esimerkiksi hankkeen toteuttamisen edellytyksenä olevasta kaavasta valittaminen ei ole vain ympäristöllinen tai laillisuusvalvonnallinen kysymys, vaan valitusoikeus ja sen käyttäminen muodostaa myös oikeudellisen mahdollisuuden puuttua tähän taloudelliseen toimintaan.

Vaikka valitusoikeuksia tarkastellaankin tyypillisesti ikään kuin kunnan toimintaan kohdistuvana kysymyksenä, valitusoikeuksien olemassaolo ja valitusoikeuden käyttäminen kuitenkin luovat oikeudellisesti relevantin suhteen myös valittajan ja esimerkiksi kiinteistöään kehittävän maanomistajan tai muun kehittäjän väliseen suhteeseen. Tämä näyttäisi usein jääneen vähemmälle huomiolle. Näin ollen myös maanomistajalla tai kehittäjällä on oikeussuojatarpeita *suhteessa valittajaan*. Näin ollen tarkasteltaessa valitusoikeuden haltijan mahdollisuuksia vaikuttaa valittamalla kunnan toiminnan lainmukaisuuteen tai elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on sen vastinparina samalla kiinteistön kehittäjän omaisuudensuoja (PL 15 §), elinkeinovapaus (PL 18.1 §) sekä myös oikeusturvatarpeet (PL 21.1 §).¹⁴⁸

¹⁴⁶ Ks. tästä esim. Ahonen 2017, s. 39–42.

¹⁴⁷ Esimerkiksi Ruotsissa on vuoden 2022 lainuudistuksen yhteydessä lähestytty valitusoikeussääntelyä myös siltä kannalta, miten valitusoikeuksiin liittyvän muistutusvaatimuksen lievennys vaikuttaa rakennusalan yritysten sekä sitä kautta asuntomarkkinoiden toimintaan. Ks. Prop. 2021/22:226, s. 23 ja Ds 2021:36, s. 35.

¹⁴⁸ Näitä kysymyksiä on käsitelty jo edellä luvussa 2.5.3 käsiteltäessä oikeuden väärinkäytön kieltoa.

Toisaalta on niin, että kiinteistönomistajalla ei ole niin sanotusti subjektiivista oikeutta saada asemakaavaa tai sen muutosta laadituksi kiinteistölleen, vaan tämä on riippuvaista kunnan harkinnasta. Tällä voitaisiin puoltaa tulkintaa, jonka mukaan varsinaisia oikeussuojatarpeita ei ole, koska mitään suojattavaa oikeutta ei ole olemassakaan ennen kaavan lainvoimaisuutta. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Käytännössä – ainakin silloin kun kyse on hankelähtöisestä asemakaavoituksesta, kuten usein on¹⁴⁹ – kiinteistön omistaja tai kehittäjä laadituttaa kaavan ja sen taustaksi MRL 9 §:n nojalla tarvittavat selvitykset kustannuksellaan. Niin ikään tälle aiheutuu jo kaavoitusvaiheessa muitakin kehitysprojektiin kytkeytyviä pääoma-, rahoitus- ja suunnittelukustannuksia. Jos kaavapäätös valituksen seurauksena kumoutuu, jäävät nämä kaikki kustannukset käytännössä kehittäjän kannettaviksi.¹⁵⁰

Vaikka voidaankin sanoa, että tämä on osa kehittämiseen liittyvää niin sanottua kaavoitusriskiä ja siten osa liiketoimintaa, ei asia ole näin yksinkertainen. Siinä vaiheessa, kun valitus tehdään, on kehittäjä jo uhrannut usein merkittäviäkin kustannuksia kehittämiseen. Vaikka kehittäjällä ei olekaan tällä perusteella oikeutta saada kaavaa kiinteistölleen, on kuitenkin ongelmallista, jos kaavasta tehtävä valitus tulee ikään kuin yllätyksenä vasta siinä vaiheessa, kun kaava on jo hyväksytty, eikä siihen enää voida tehdä muutoksia. Kehittäjän kannalta oikeusturvatarpeet liittyvätkin tältä kannalta nimenomaan kaavoitus- ja valitusprosessin tietynlaiseen ennakoitavuuteen. Ennakoitavuutta puolestaan voidaan lisätä esimerkiksi velvoittamalla kaavahankkeeseen nähden asianosaiset ja muut tahot esittämään muistutuksia jo kaavoitusvaiheessa, jotta mahdolliset ongelmallisuudet voidaan poistaa kaavoitusvaiheessa. Vaikka muistutuksen edellyttäminen valitusoikeuden edellytyksenä voikin tarkoittaa muiden tahojen valitusoikeuteen puuttumista, sitä kuitenkin poistamatta, on tämä kehityshankkeeseen taloudellisia panoksia upottaneen tahon asema otettava vaakakupissa huomioon.

Kehittäjän oikeussuojatarpeiden kannalta tietenkin kaikkein ongelmallisimpia ovat ne tilanteet, joissa valitus hylätään mahdollisesti pitkän tuomioistuinkäsittelyn seurauksena. Tilastojen valossahan suurin osa valituksista hylätään, josta ei sinänsä voida päätellä, että vali-

¹⁴⁹ Samanlaisia kustannuksia voi tietenkin aiheutua myös kunnalle silloin, kun kaavoitusprosessia tehdään kunnan aloitteesta. Toisaalta kunnan osalta tällaiset perusoikeuskysymykset eivät ole samalla tavoin keskeisiä.

¹⁵⁰ Vaikka kiinteistönomistaja ja kunta olisivat tehneet niin sanotun kaavoituksen käynnistämissopimuksen (MRL 91 b.2 §) ja sopineet siinä kaavoituksen liittyvästä kustannustenjaosta, on vallitseva sopimuskäytäntö kuitenkin useimmiten se, että kaavoituksen kariutuessa kaikki kaavan valmistelusta ja selvityksistä aiheutuvat kustannukset jäävät täysimääräisesti kehittäjän maksettaviksi. Ks. Häkkänen 2020, s. 53–54. Riskiä ei siten käytännössä jaeta osapuolten kesken, mikä tietysti lisää yksityisen tahon oikeussuojatarpeita valitusasiassa.

tukset olisivat olleet niin sanotusti turhia. Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi keskimääräisten käsittelyaikojen valossa kestää 1–2 vuotta. Vaikka valittajalla onkin voinut olla perusteltu oikeudellinen intressi vaatimustensa testauttamiseen tuomioistuimessa, viivästyksestä kuitenkin aiheutuu kehittäjälle epävarmuutta eli riskiä ja myös taloudellisia menetyksiä. Viiveiden taloudellisen arvon tai muun viivästyksestä aiheutuvan haitan määrittely on monitahoista. On kuitenkin niin, että viiveen aikana kehittäjän uhraamat panokset on sidottu epävarmaan projektiin ja tulonmuodostus siirtyy tulevaisuuteen, mikä vähentää yritystaloudellisesti niiden arvoa¹⁵¹. Toisaalta yleisempi haitta esimerkiksi kunnalle ja sen asukkaille aiheutuu siitä, että rakentamalla syntyvien lopputuotteiden käyttömahdollisuus siirtyy tulevaisuuteen tai jopa peruuntuu.¹⁵²

On myös huomattava, että kiinteistöjen kehittäminen on erittäin pääomavaltaista toimintaa. Pääomaa projekteihin sijoittavat usein kehittäjän ohella tai jopa kokonaan sen sijaan muut tahot, kuten pankit tai yksityiset pääomarahastot tai muut yksityiset sijoittajat. Pankilla on projektiin oma korkovaatimuksensa ja jos kaavoitettava alue on jo hankittu ja kaava suunniteltu pankin lainarahoituksella, korkokustannus useimmiten kertyy koko valituksen käsittelyn ajan. Yksityiset sijoittajat puolestaan asettavat oman tuottovaatimuksensa sijoitukselleen. Valituksen aiheuttama lykkäys ja epävarmuus hankkeen onnistumisesta voivat siten johtaa myös rahoittajan vetäytymiseen sekä tätä kautta aiheuttaa kehityshankkeen peruuttamisen tai ainakin lykkäytymisen¹⁵³. Näin ollen kaavoitus- ja valitusoikeusjärjestelmän ennakoitavuus ja sujuvuus on myös laajemmin taloudellisen toiminnan kannalta keskeistä.

¹⁵¹ Ks. Kiiras – Tammilehto 2018, s. 53–57. Kysymys on yksinkertaisesti esimerkiksi siitä, että tulevaisuudessa kahden vuoden kuluttua saatu 1000 euron tuotto on nykyarvoltaan pienempi summa kuin tänään saatu 1000 euron tuotto. Tänään saatu 1000 euroa voidaan sijoittaa esimerkiksi 6 %:n tuotolla, jolloin sen arvo on kahden vuoden kuluttua 1224 euroa eli 224 euroa enemmän kuin kahden vuoden kuluttua saatu 1000 euroa. Näin ollen tuoton siirtyessä valituksen seurauksena kahden vuoden päähän, on se niin sanotusti diskontattava tähän päivään valitulla vaihtoehtoisella pääoman tuotolla, kuten juurikin samaisella 6 %:n tuotolla. Tällöin sama laskukaava tehdään vain toisin päin eli vähennetään 1000 euron tuotosta 6 %:n vaihtoehtoinen tuotto kahdelta vuodelta. Tällöin kahden vuoden kuluttua saatavan 1000 euron nykyarvo on 890 euroa. Näin ollen kahden vuoden viive valituksen seurauksena voi vähentää 6 %:n diskonttauskorolla tuottoa esimerkissä 110 euroa eli yhteensä 11 %. Jos luvut muutettaan suuremmiksi ja puhutaan esimerkiksi 1 000 000 euron tuotosta, kahden vuoden valituksesta johtuva lykkäys johtaa samalla diskonttauskorolla silloin 110 000 euron ”menetykseen”. Esimerkki kuvaa nimenomaan sitä, että valituksen lykkäävällä vaikutuksella voi olla olennaisestikin projektin tuotolaskelmiin ja siten projektin kannattavuuteen ja toteuttavuuteen liittyviä haitallisia vaikutuksia.

¹⁵² Äärimmäinen haitta on tietenkin se, jos valitus lykkää kehityshanketta niin pitkälle, että tällä välin esimerkiksi taloudelliset suhdanteet tai kehittäjän tilanne muuttuvat olennaisesti huonommiksi. Tällöin valituksen lykkäävä vaikutus voi johtaa olosuhteiden kanssa siihen, että vaikka valitus lopulta hylättäisiin ja valituksen kohteena oleva kaava tulisi lainvoimaiseksi, ei sitä enää ole kannattavaa ryhtyä ylipäänsä toteuttamaan. On myös mahdollista, että valituksen lykkäävän vaikutuksen takia kehittäjä vetäytyy ennakoitujen pitkän käsittelyajan takia hankkeesta liiketaloudellisista syistä ja riskeistä johtuen sekä etsii kehitysprojekteja muualta.

¹⁵³ Ks. Hobma – Jong 2016, s. 61, jotka toteavat saman Alankomaiden järjestelmän osalta.

On ylipäänsä huomattava, että valitusoikeusjärjestelmällä ja sen toiminnalla on merkitystä kiinteistökehittäjän riskiarvioissa. Riskiin vaikuttaa aivan olennaisesti kunnassa vallitseva toimintaympäristö, joka korostuu varsinkin silloin, jos kehittämisen kohteena on kaavoitusta edellyttävä hanke. Kehittäjä joutuu tällöin arvioimaan tarvittavan kaavoitusprosessin onnistumisen todennäköisyyden ja hinnoittelemaan kaavoitusriskin sen mukaisesti. Vaikka kaavoista ei tilastollisesti tarkastellen valitettaisi kovinkaan usein, kehittäjän näkökulmasta pelkän valitusmahdollisuuden olemassaolo on tekijä, joka lisää kehittäjän riskiä. Taloudellisissa laskelmissa riskiä pyritään hallitsemaan lisäämällä kehityskohteeseen niin sanottu riskipremio, jolla tarkoitetaan kehittämisen tuottovaateen (esim. 10 %) päälle lisättävä riskilisää (esim. 5 %), jolla pyritään varautumaan kehittäjän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevaan toimintaan. Tällöin tuottovaatimus on kaikkienensa esimerkiksi 15 %, mikä vaikuttaa tuottolaskelmissa kehityshankkeen kannattavuuteen useimmiten sitä heikentäen.¹⁵⁴

Toisin sanoen mitä suurempi on riski, sitä suurempi on riskipremio ja sitä vastaavasti pienempi hankkeen kannattavuus. Tämä onkin tärkeä näkökohta. Yhtäältä laajoja valitusoikeuksia voidaan puolustaa sillä, että vaikka niitä ei usein käytettäisi, niiden pelkkä olemassaolo ikään kuin luo ”uhan” ja kannustaa kaavoittajaa ja muitakin kaavan valmisteluun osallistuvia tahoja toimimaan lakia noudattaen (laillisuusvalvonta ja ympäristöllisten oikeudet). Toisaalta täsmälleen sama valitusoikeuksien olemassaolo vaikuttaa päinvastoin mahdollisen valituksen kohteena olevan kiinteistönomistajan tai kehittäjän näkökulmasta luomalla uhan hankkeen viivästymisestä tai peruuntumisesta ja lisäten riskitasoa. Nämä molemmat näkökulmat onkin otettava valitusoikeussäätelyn oikeudellisessa arviossa huomioon.

Näin ollen valitusoikeuksia koskevaa sääntelyä ei tule tarkastella vain valittajan tai ympäristöllisten oikeuksien haltijoiden näkökulmasta. Myös valituksen kohteena olevan hankkeen (kaavan) suunnittelijalla ja siihen taloudellisia resursseja laittaneella on pääsääntöisesti oikeussuojatarpeita suhteessa valitusoikeuden käyttäjään. Kehittäjällä on siten samalla tavoin tarpeita omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden, mutta myös prosessuaalisen asemansa osalta. Tarpeet liittyvät ainakin valitusjärjestelmän ennakoitavuuteen ja siihen, ettei sinänsä lainmukaisia valitusoikeuksia myöskään voida käyttää väärin perustein.¹⁵⁵ Onkin

¹⁵⁴ Kiiras – Tammilehto 2018, s. 58–59.

¹⁵⁵ Tähän liittyy erityisesti edellä luvussa 2.5.3 käsitelty kysymys ns. kiusantekovalituksista, tai oikeammin muotoiltuna kysymys valitusoikeuden väärinkäytöstä ja siihen puuttumisen mahdollisuuksista.

selvää, että puhtaasti nimenomaan omaisuudensuojan, elinkeinovapauden, mutta yleisemminkin taloudellisen toiminnan kannalta voitaisiin puoltaa hyvinkin pitkälle meneviä valitusoikeuksien rajoituksia esimerkiksi rajaamalla ne vain ns. suppeisiin asianosaisiin.

Koska valitusoikeuksia koskevassa sääntelyssä tulee ottaa tasapainoisesti punniten huomioon erilaiset perustuslailliset, eurooppaoikeudelliset ja kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset, ei rajoituksia voida tarkastella kuitenkaan vain tästä näkökulmasta. Valitusoikeusjärjestelmän tulisi kuitenkin olla oikeudelliselta kannalta sikäli tasapainoinen, että siinä otetaan huomioon kaikkien eri osapuolten oikeudellisesti perustellut intressit. Vaikka omaisuudensuojalla, elinkeinovapaudella tai esimerkiksi asuntorakentamisen edistämisellä ei voidakaan perustella eurooppaoikeudellisten minimivaatimusten alittamista (ks. edellä luku 3.3.4), ovat nämä kuitenkin näkökohtia, jotka tulee ottaa huomioon suoritettaessa kansallisen tason perustuslakiarviota punnittaessa eri näkökohtia ja niiden keskinäistä painoarvoa.

3.5 Erityiskysymys: kunnallinen itsehallinto

Näyttäisi siltä, että varsinkin mahdollisen kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden rajaaminen kaavoitusasioissa voi nostaa esiin kysymyksen sen suhteesta perustuslain 121.1 §:ssä tarkoitettuun kunnan asukkaiden itsehallintoon. Laaja-alaisen kaavoitusasioissakin sovelletun kunnallisvalituslajin on nähty olevan ikään kuin kunnallisen itsehallinnon ytimeen kuuluva kunnan jäsenen mahdollisuus kontrolloida kunnan päätöksentekoa (ml. sen laillisuus). Valitusoikeus on nähty myös yhtenä viranomaistoiminnan laillisuuden kontrollointikeinona erityisesti PL 2.3 §:ssä tarkoitetun julkisen vallankäytön lakisidonnaisuuden kannalta. Niin ikään laajan valitusoikeuden on nähty olevan kunnallishallinnossa traditionaalisesti tarkastellen olennainen osa suomalaisen kunnallisoikeuden ominaispiirteitä pidemmältä ajalta.¹⁵⁶

Näkemyksissä on suurelta osin kyse yleisemminkin kunnan laajan tehtäväkentän piirissä tapahtuvasta päätöksenteosta ja muusta hallinnollisesta menettelystä. Kysymys siitä, onko nimenomaan kaavoitusasioiden osalta esimerkiksi kunnan jäsenen laaja valitusoikeus sillä tavoin PL 121.1 §:stä johtuva välttämättömyys, että sitä ei voitaisi rajata tai poistaa esimerkiksi asemakaavoituksen osalta ilman vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä, on oma teemansa.

¹⁵⁶ Ks. Mäkinen 2019, s. 26–28.

Yhtäältä voidaan lähteä siitä, että nimenomaan varsinkin laaja-alaiset kaavahankkeet ovat sellaisia, joissa laajoja kaikilla kunnan jäsenillä olevia valitusoikeuksia voidaan puolustaa. Toisaalta kaavoitusasioiden osalta asiasta ei ole olemassa vakiintunutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on, mutta varsin suppeasti, ottanut kantaa kysymykseen kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden supistamisesta säädettäessä vuonna 2006 voimaan seuraavaa maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 3 momenttia, jolla valitusoikeus vähäisissä asemakaavamuutoksissa rajattiin kunnan jäsenistä vain asianosaisiin:

”Poiketen siitä, mitä valitusoikeudesta kuntalain 92 §:ssä säädetään, vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Muutoin tällaisen asemakaavan muutoksen valitusoikeudesta on voimassa, mitä edellä tämän pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään. Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta, supistetaan puistoja tai muita lähivirkistykseen osoitettuja alueita taikka nostetaan rakennusoikeutta tai rakennuksen sallittua korkeutta ympäristöön laajemmin vaikuttavalla tavalla, heikennetään rakennetun ympäristön tai luonnon ympäristön arvojen säilymistä taikka muutetaan kaavaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla.”

Arvioidessaan säännöksen perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunta katsoi sääntelymuutoksen liittyvän perustuslain 121.1 §:ssä tarkoitettuun kunnan asukkaiden itsehallintoon ja perustuslain 20.2 §:ssä tarkoitettuun elinympäristöä koskevaan vaikutusmahdollisuuteen. Valiokunta piti olennaisena sitä, että muutoksella ei puututtu *asianosaisen* muutoksenhakuoikeuteen. Valiokunta ei lausunnossaan käytännössä arvoinut juuri lainkaan itsehallinnon itsenäistä merkitystä, vaan lähinnä perustuslain 20.2 §:ään viitaten se totesi, että kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet eivät tyhjene vain valitusoikeuden olemassaoloon, vaan kunnan jäsenellä on mahdollisuus osallistua kaavoitusmenettelyyn ja lausua siitä mielipiteensä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n mukaisissa tilanteissa. Olennaista oli valiokunnan mukaan myös se, että valitusoikeuden rajaus koskee vain vaikutukseltaan vähäisiä asemakaavan muutoksia. Lisäksi valiokunta viittasi aiempaan lausuntokäytäntönsä, jossa se on maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä pitänyt tärkeänä, että muutoksenhakuoikeus säilyy laajana (PeVL 38/1998 vp, s. 2).¹⁵⁷

¹⁵⁷ PeVL 33/2006 vp, s. 3. Ks. myös hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut HE 81/2006 vp, s. 32, joissa ehdotuksen perustuslainmukaisuutta ei juuri tätä laajemmin ole myöskään arvioitu. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon nähden oli tuotu lisäargumenttina lähinnä esiin seuraava elinympäristön määritelmää, järjestöjen valitusoikeuteen ja Århusin sopimukseen liittyvä argumentaatio: ”Ehdotus turvaa kansalaisten perusoikeuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, sillä valitukseen oikeutettuja olisivat juuri

Valiokunta katsoi, että laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lausunnon valossa avoimeksi jää kuitenkin kysymys siitä, miten valiokunta suhtautuisi esimerkiksi laajempaan kunnan jäsenen valitusoikeuden supistamiseen kaavoitusasioissa nimenomaan kunnallisen itsehallinnon kannalta. Toisaalta lausunnossaan perustuslakivaliokunta näyttäisi pikemmin painottaneen ympäristöllisten vaikuttamismahdollisuuksien (PL 20 §) huomioon ottamista kunnallisen itsehallinnon (PL 121.1 §) jäädessä lähinnä toteamuksen varaan.

Yleisemmin ottaen kysymys kunnan jäsenen valitusoikeuden suhteesta kunnan asukkaiden itsehallintoon on kaavoitusasioissa monitahoinen. Oikeuskirjallisuudessa kunnan itsehallinnon yleisen perustuslainsuojan on katsottu koostuvan erityisesti seuraavista elementeistä:

- 1) ”Kuntalaisilla on oikeus itse valita kunnan ylin päättävä elin, valtuusto. Kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan.”
- 2) ”Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määritellyt tehtävät.”
- 3) ”Kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimenä on verotusoikeus.”
- 4) ”Kunta on valtionhallinnosta erillinen, ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta.”¹⁵⁸

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto on ymmärretty kuntalaisille kuuluvana oikeutena päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tähän sisältyy muun ohella kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tähän liittyy läheisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitettu kansainvaltaisuusperiaate, joka toteutuu kunnan asukkaiden päätösvaltana valita kunnan toimielimet. Kunnan itsehallinnon kannalta tämä tarkoittaa ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta. (PeVL 24/2008 vp, s. 2 ja PeVL 23/2001 vp, s. 2). Kunnalla on lisäksi mahdollisuus käyttää alueellaan kunnallista säädösvaltaa, johon esimerkiksi kaavoitusmonopolin on yleensä katsottu kuuluvan.¹⁵⁹

ne, joiden elinympäristöön asemakaavan muutos vaikuttaa. Samoin se turvaisi omaisuuden suojan, koska niillä maanomistajilla tai haltijoilla, joiden omaisuutta kaava koskisi, säilyisi valitusoikeus. Kun myös paikallisilla järjestöillä olisi valitusoikeus näistä vähäisistä väkijoukkojen asemakaavan muutoksista toimialansa ja toimialueensa puitteissa, säännösehdotus turvaa myös Århusin sopimuksen vaatimukset järjestöjen valitusoikeuden osalta.”

¹⁵⁸ Ks. näin Harjula – Prättälä 2015, s. 58.

¹⁵⁹ Ks. Saraviita 2011, s. 973 ja 975 sekä siinä viitatus PeVL 29/1992, PeVL 17/1994, 31 ja PeVL 42/1996 vp. Ks. myös nykyistä kuntalakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 63/2014 vp.

Näyttää siltä, että kunnallisen itsehallinnon ytimenä on nimenomaan asukkaiden itsehallinto sellaisena kuin se vaaleilla valitun valtuuston ja kunnan toimielinten kautta välittyy. Kaavoitusasioissa asia on mahdollista nähdä niinkin, että valtuuston päätökset, tai muun kunnan toimielimen, jolle kaavoitustoimivaltaa on delegoitu, päätökset, ilmentävät kaavoituksen muodossa juuri sitä kunnallisen itsehallinnon ydintä, josta PL 121.1 §:ssä on kysymys. Tällöin yksittäisen kunnan jäsenen kaavoitusasiassa tekemä valitus voidaan nähdä myös tämän perustuslaillisen instituution tekemän enemmistöpäätöksen vastustamisena. Tietenkin, jos valitukselle on olemassa lailliset perusteet ja valituksen tarkoitus on kontrolloida enemmistön päätösten lainmukaisuutta, puolustaa valitusoikeus paikkaansa. Sen sijaan silloin, jos kyse on pikemmin päätösten haastamisesta muilla perustein, voidaan, nähdäkseni, perustellusti kysyä, puoltaisiko itsehallinto päinvastoin jopa valitusoikeuden supistamista¹⁶⁰.

Kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuus PL 121.1 §:n kannalta voidaan siten nähdä toteutuvan nimenomaan mahdollisuutena asettua ehdolle ja äänestää kunnallisvaaleissa sekä vaikuttaa valittuihin päättäjiin heidän tehdessään kaavoituspäätöksiä. Toisaalta kyse on mahdollisuudesta osallistua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoitukseen liittyvissä vuorovaikutusmenettelyissä kaavoitusprosessiin sekä tehdä näiden yhteydessä muistutuksia. Sen sijaan kaavoitusasioissa jokaiselle kunnan jäsenelle annetun valitusoikeuden on vaikea nähdä olevan ikään kuin PL 121.1 §:llä siten suojattu, että sen rajoittaminen edellyttäisi perustuslain säätämisyjärjestystä, vaikka sen pysyttäminen voisikin *muista syistä* olla perusteltua. Näitä muita syitä voivat olla esimerkiksi kunnallis- ja hallinto-oikeudelliset tieteisopilliset käsitykset ja traditionaliset käsityskannat, mutta nämä eivät kuitenkaan sellaisenaan estä lain muuttamista silloin, kun asiaa tarkastellaan lain uudistamista pohtivan lainsäätäjän silmin.

Kunnan asukkaiden itsehallinto ja siitä mahdollisesti johtuvat kansalliset vaatimukset ovat pitkälti kansallisen perustuslakimme erityispiirre. Nähdäkseni Euroopan ihmisoikeussopimuksesta taikka Euroopan unionin oikeudesta ei näyttäisi johtuvan ainakaan sellaisia ilmeisiä velvoitteita, jotka jollain tavalla täydentäisivät nimenomaan itsehallintoa, sen oikeudel-

¹⁶⁰ Valituslajina olevassa kunnallisvalituksessa tämä on sikäli otettukin jo huomioon, että kunnallisvalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Valitusoikeus ei siten tarjoa mahdollisuutta haastaa valtuuston kaavapäätösten tarkoituksenmukaisuutta, siis poliittista sisältöä. Mahdolliset ongelmat yksittäisen valituksen kannalta eivät niinkään koske tätä muodollista lähtökohtaa, vaan pikemmin niitä poikkeuksellisempia tilanteita, joissa esimerkiksi tuloksettomalla valituksella aiheutetaan merkittävää viivettä kaavoituksella mahdollistettujen hankkeiden toteutumiseksi tai jopa aiheutetaan niiden täydellinen peruuntuminen.

lista sisältöä tai siitä johtuvia vaatimuksia kaavoitus- ja valitusoikeusjärjestelmälle. Euroopan paikallisen hallinnon perusoikeuskirjan (66/1991) artikloistakaan on vaikea nähdä johtuvan ainakaan ilmeisiä vaatimuksia kunnallisen valitusoikeusjärjestelmän rakenteelle.

On myös huomattava se, että kunnan jäsenen yleisessä valitusoikeudessa on kysymys *actio popularis* -tyyppisestä valitusoikeudesta. Vaikka kansallisesta näkökulmasta tällaista valitusmahdollisuutta voitaisiinkin perustella esimerkiksi kunnalliseen itsehallinnon traditionaalisilla suomalaisilla erityispiirteillä, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään ylipäänsä suhtautunut torjuvasti tämän tyyppisiin valitusmahdollisuuksiin. Myöskään Århusin sopimuksesta tai YVA-direktiivistä, kuten ei EU:n perusoikeuskirjastakaan johdu vaatimuksia tällaiselle valitussäätelylle. Nämä havainnot eivät tietenkään sellaisenaan velvoittane Suomea luopumaan kunnan jäsenen laajasta valitusoikeudesta. Ne ovat kuitenkin painavia näkökohtia arvioitaessa kansallisen sääntelyn perusteltavuutta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan nykyistä *actio popularis* -tyyppistä kunnan jäsenyyteen perustuvaa laajaa valitusoikeutta kaavoituksessa ei voitaisi rajata esimerkiksi asianosaisasemaan, ei näyttäisi löytyvän ainakaan vahvaa institutionaalista tukea *itsehallintoa* koskevasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Senkään vertaa ei näyttäisi löytyvän esteitä esimerkiksi muistutusmenettelyn käyttöönnotolle. Pikemmin näyttää siltä, että kysymys on sillä tavoin avoin, että lainsäätäjällä on liikkumavaraa – siis mahdollinen lainsäädännöllinen ratkaisu näiltä osin on pitkälti poliittinen.

3.6 Johtopäätökset – mikä on mahdollista?

Edellä on tarkasteltu perustuslain, Euroopan unionin oikeuden (sis. Århusin sopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta seuraavaa kahta sääntelyvaihtoehtoa:

- 1) Muistutuksen tekeminen tai muun osallistumisvelvoitteen täyttäminen kaavoitusvaiheessa valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi (edellä luku 2.4); ja
- 2) Valitusoikeuksien rajaaminen kunnan jäsenyyteen perustuvasta *actio popularis* -tyyppisestä oikeudesta tavalla tai toisella vain asianosaisiin (edellä luku 2.3).

Yhteenvedon voidaan todeta ensimmäisen kohdan muistutusmallin osalta, että se on EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen estämättä nähdäkseni oikeudellisesti mahdollinen ainakin, jos se toteutetaan edellä luvussa 3.3.3.6 esitetyllä tavalla ns. Ruotsin vuoden 2022 lainuudistuksen mukaisena. Kysymys kulminoituu lähinnä kansalliseen perustuslain tulkintaan, josta ei kuitenkaan ole olemassa aiempaa tulkintakäytäntöä. Nähdäkseni muistutusmalli on kuitenkin perustuslain reunaehdot, jotka Ruotsin sääntely nähdäkseni täyttää, huomioon ottaen saatettavissa voimaan myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä.

Toisen kohdan osalta voidaan todeta, että EU-oikeudesta sisältäen Århusin sopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, mutta ei nähdäkseni myöskään kansallisesta perustuslaista johdu esteitä sinänsä rajata kunnan jäsenen yleistä *actio popularis* -tyyppistä valitusoikeutta kaavoitusasioissa se poistaen. Näistä kuitenkin johtuu selvä vaatimus siitä, että asianosaisen valitusoikeutta ei voida poistaa, vaikka siihen voidaanakin esimerkiksi muistutusmallilla vähäisesti puuttua. Ihmisoikeussopimuksesta näyttäisi johtuvan varsin vähän vaatimuksia ja ne näyttäisivät olevan varsin sallivia. Valitusoikeudet tulee turvata kiinteistönomistajan ohella esimerkiksi sellaisille lähialueen asukkaille, joille voi muodostua haitallisia ympäristövaikutuksia kaavan mahdollistavasta hankkeesta. Ympäristöjärjestöjen osalta ihmisoikeustuomioistuin näyttäisi edellyttäneen tiukkoja vaatimuksia, jotta niille voi syntyä valitusoikeus.

Sen sijaan vaatimuksia valitusoikeuksien poistamisella näyttäisi johtuvan ennen kaikkea Euroopan unionin oikeudesta ja siihen sisältyvästä Århusin sopimuksesta. Valitusoikeudet tulee näiden mukaan turvata asianosaisille (”yleisölle, jota asia koskee”), joihin myös ympäristöjärjestöt suoraan sopimusmääräyksen nojalla kuuluvat. Näiltä ei siten voida valitusoikeuksia poistaa, vaikka esimerkiksi ympäristöjärjestöjen osalta voidaan sinänsä asettaa kansallisessa laissa tiettyjä ominaisuusvaatimuksia (rajoituksia). Eli valitusoikeuksia ei tarvitse turvata kansallisessa laissa sinänsä mille tahansa *ad hoc* -tyyppisesti perustetulle yhdistykselle. Sen sijaan muiden tahojen osalta valitusoikeuksien oikea taso mahdollistaa kansallista liikkumavaraa. Voidaan sanoa, että niin sanotun ”yleisön” osalta ei edellytetä kaikille kunnan jäsenille kuuluvaa valitusoikeutta, mutta toisaalta äärimmäisen suppea kansallinen asianosaismääritelmä (”yleisö, jota asia koskee”) voi kuitenkin muodostua ongelmalliseksi¹⁶².

¹⁶² Kysymys on nimenomaan Århusin sopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen 3. kohdan tulkinnasta, jossa todellakin näyttäisi olevan – nähdäkseni – paikoin varsin vaikeaselkoista tulkinnanvaraisuutta ainakin suomalaisesta näkökulmasta. 3. kohdassa tarkoitettujen tahojen asemaa on arvioitu erityisesti esimerkiksi *Stichting*-tapauksen (C-826/18) kohdissa 48–51. Tässä valossa näyttäisi siltä, että siltä osin kuin kansallisessa lainsäädännössä on

Asia on kuitenkin ratkaistavissa sääntelyä hahmoteltaessa, eikä tätä epäselvyyttä nähdäkseni voida sinänsä pitää esteenä esimerkiksi kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaamiselle.

Eurooppaoikeuden ja Århusin sopimuksen kannalta on kuitenkin tärkeää huomata se jo edellä useaan kertaan todettu seikka, että niistä johtuvat vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet koskevat olennaisilta osin vain sellaisia kaava-asioita, joiden mahdollistamalla hankkeilla voi olla todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia – eli jotka kuuluvat ylipäänsä Århusin sopimuksen samoin kuin esimerkiksi YVA-direktiivin soveltamisalaan. Näin ollen sellaisten tämän kynnyksen ulkopuolelle jäävien kaavapäätösten osalta näistä johtuvia vaatimuksia ei lähtökohtaisesti sovelleta. Tällaisia kaava-asioita, varsinkin erilaisia tavanomaista asuntorakentamista tarkoittavia hankkeita, joista ei useinkaan aiheudu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia, on kuitenkin käytännössä varsin paljon.

Kunnan jäsenen yleistä valitusoikeutta on perusteltu laillisuusvalvonnalla ja mahdollisuudella vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Se on siis suomalaisittain tarkasteltuna eräänlainen sekamallinen instituutio, mistä voikin johtua tiettyjä vaikeita oikeudellisia kysymyksiä silloin, kun siihen tavalla tai toisella haluttaisiin lainmuutoksella puuttua.

Kuten jo totesin, on selvää, että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei sellaiseen johdu vaatimusta tällaisen *actio popularis* -tyyppisen valitustyyppin olemassaololle. Kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset voidaan täyttää myös muun tyyppisellä

annettu ”yleisöön” kuuluville (siis käytännössä muille kuin suomalaisittain tarkastelluille asianosaisille ja näihin kuuluville ympäristöjärjestöille) laajemmat osallistumisoikeudet ympäristölliseen päätöksentekoon, näillä tulisi myös olla mahdollisuus saattaa näitä koskeva asia (valituksella) tuomioistuimen käsiteltäväksi. Voi siten olla mahdollista, että esimerkiksi MRL 62 §:ssä tarkoitettu ”osallinen”, joka on ainakin suppean asianosaisen käsitettä laajempi, voidaan ymmärtää ”yleisönä”, jolle on annettu kansallisessa sääntelyssä laajemmat osallistumisoikeudet kaavan valmisteluvaiheessa 9 artiklan 2 kappaleen 3. kohdan mukaisessa merkityksessä, jolloin tällaisella taholla tulisi myös olla valitusoikeus. Toisaalta MRL 62 § sisältää vaatimuksen siitä, että kaavan tulee ”huomattavasti vaikuttaa” henkilön asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin. Lainsäätäjällä on kuitenkin Århusin sopimuksen puitteissa näiltäkin osin jo sopimuksen sanamuotojen valossa nimenomaista liikkumavaraa, koska sillä on harkintavaltaa siinä, missä määrin se kansallisella lainsäädännöllä ylipäänsä luo laajempia osallistumisoikeuksia ”yleisölle”. Mitä laajemmaksi osallistumisoikeudet kansallisella lailla luodaan, sitä laajempina – ilmeisesti – myös valitusoikeuksien tulisi määräytyä. Tulkintani on kuitenkin epävarma. Sen sijaan kansallista sääntelyä kehitettäessä juuri tämä epäselvyys lienee poistettavissa sillä, että vaikka kunnan jäsenen *actio popularis* -tyyppinen yleinen valitusoikeus poistettaisiin, niin valitusoikeudet kytkettäisiin samaan määritelmään kuin mitä käytetään esimerkiksi juuri MRL 62 §:ssä osallistumisoikeuksista. Samalla säännöstä voidaan ainakin Århusin sopimuksen valossa muuttaa siten, että osallisuus koskee ylipäänsä vain sellaisia kaava-hankkeita, joilla voi todennäköisesti olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Toisin sanoen osallisen aseman muodostumista hieman muutettaisiin nykyisestä siitä, kenen työntekoon, asumiseen tai muihin olosuhteisiin kaava ”huomattavasti vaikuttaa”. Toinen vaihtoehto on tietenkin pysyttää nykyinen MRL 62 §:n osallisen käsite ja kytkeä siihen myös valitusoikeus samalla, kun kunnan jäsenen yleinen valitusoikeus poistetaan.

säätelyllä. Suomen perustuslaistakaan ei voida johtaa suoraa vaatimusta järjestelmän pysyttämiseksi. Sen sijaan valitusoikeuden pysyttämistä voidaan perustella esimerkiksi kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksilla, laillisuusvalvonnalla ja mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöasioihin. Nämä ovat ymmärrettäviä, tärkeitä ja hyväksyttäviä perusteluita. Vähemmälle huomiolle on kuitenkin punninnossa jäänyt se, että lopulta yleisessä valvontaintressissä (muut kuin asianosaiset laajasti ymmärrettynä) tehtyjä valituksia tehdään äärimmäisen vähän. Niin ikään laajoista valitusoikeuksista aiheutuu myös haittaa esimerkiksi kuntien kyvylle vastata asuntotuotannon tarpeisiin ja kaavoitusprosessien tehokkuudelle. *Actio popularis* -tyyppinen valitusoikeus mahdollistaa myös valitusoikeuden väärinkäytöksen, jolloin oikeussuojan tarve on – varsinkin hankekaavoituksessa – hankkeen toteuttajana olevalla kiinteistönomistajalla tai kiinteistönkehittäjällä sekä muilla kehitysprojektin osapuolilla.

Kunnan jäsenen valitusoikeuden rajaaminen näyttäisikin lopulta olevan pitkälti poliittinen kysymys, jonka ratkaisussa tulee punnita huolella järjestelmästä aiheutuvia hyötyjä ja haittoja keskenään eri osapuolten, mutta myös yleisen edun kannalta. Valtiosääntönäkökulmasta voidaan vain sanoa, että ehdottomia esteitä sen poistamiselle ei nähdäkseni ole olemassa.

4 YHTEENVETO

Selvityksen kohteena on kysymys mahdollisuudesta tarkentaa valitusoikeuden edellytyksiä kaavoituksessa. Tarkoituksena on ollut kartoittaa oikeudellista liikkumavaraa valitusoikeussäätelyssä nimenomaan kaavoitus- ja valitusoikeusjärjestelmän sujuvuuden kannalta. Toimeksiantona on siten ollut niiden perustuslaillisten, eurooppaoikeudellisten ja kansainvälistä velvoitteista johtuvien oikeudellisten reunaehtojen kartoittaminen, jotka raamittavat esimerkiksi valitusoikeuksien raamista ja valitusoikeuksiin tapahtuvaa muuta puuttumista. Tarkastelukulma on siten ollut mahdollisuus nimenomaan jollain tavalla rajata valitusoikeuksia tai puuttua niihin muutoin rajoittavalla säätelyllä. Siten selvityksessä ei ole lainkaan lähdetty tarkastelemaan ylipäänsä kysymystä esimerkiksi valitusoikeuksien laajentamisesta.

Selvitys on luonteeltaan oikeudellisia reunaehtoja kartoittava, eikä se sisällä itsenäisiä tilastollisia tarkasteluita. Sen sijaan selvityksen laadinta on voitu perustaa lukuisissa aiemmissa selvityksissä esiin tuotuihin tilastotietoihin valitusoikeuksista. Selvityksessä on voitu muutoinkin ikään kuin synteetinomaisesti tukeutua aiheesta aiemmin tehtyihin selvityksiin. Asianosaisuuteen ja muistutusmalliin on aiemmissa selvityksissä nähty liittyvän tiettyjä perustuslaillisia ja eurooppaoikeudellisia epäselvyyksiä. Aiemmissa selvityksissä on päädytty myös siihen, että muutoksilla ei voitaisi juuri nopeuttaa kaavoitus- ja valitusprosesseja. Näiden näkökohtien perusteella suosituksena on esitetty nykyisen järjestelmän pysyttäminen.

Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat kuitenkin antaneet selvitysten julkaisemisen jälkeen valitusoikeussäätelyä ja muistutusmenettelyä selkeyttävää oikeuskäytäntöä, joita on kuvattu seikkaperäisesti erityisesti selvityksen luvuissa 3.3.2 ja 3.3.3. Ruotsissa on EU-komission huomautuksen seurauksena vuonna 2022 toteutettu muutos kaavoitus- ja rakentamislain muistutusvaatimusta koskevaan säätelyyn. Ruotsin lainuudistus on siten ikään kuin testautettu EU-oikeudellisia vaatimuksia vasten. Näin ollen se tarjoaakin luontevan vertailupinnan myös Suomen järjestelmän tarkastelulle.

Tämän selvityksen keskeisin tulos on seuraava:

- 1) Eurooppaoikeudellisen sääntelyn (sis. Århusin sopimuksen) ja ihmisoikeussopimuksen valossa Suomeen olisi mahdollista säätää voimaan edellä luvussa 3.3.3.6 kuvatun kaltainen muistutusmalli valitusoikeuden käyttämisen edellytykseksi. Koska vastaava mallia ei Suomessa tunneta yleisesti, ei esimerkiksi aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ole muodostunut. Arvioin kuitenkin, että malli olisi oikein muotoiltuna mahdollista saattaa voimaan myös kansallisen sääntelyn kannalta.

Muita keskeisiä tuloksia ja havaintoja ovat seuraavat:

- 2) Eurooppaoikeudellinen sääntely (sis. Århusin sopimus), ihmisoikeussopimus tai Suomen perustuslaki eivät edellytä sellaisenaan nykyisen kaltaisen kunnan jäsenen yleiseen valitusoikeuteen (*actio popularis*) perustuvan valitusoikeuden olemassaoloa. Näin ollen ehdottomia esteitä ei ole sen muuttamiselle tai poistamiselle. Mahdollisessa muutoksessa tulisi kuitenkin turvata asianosaisten oikeudet, yleisön ympäristölliset oikeudet ja kaavoituksen yleisempi laillisuusvalvonta. Vaikka valitusoikeudet tulisi kuitenkin turvata varsin laajoina, näyttää toisaalta siltä, että näiltä osin kansallisella lainsäätäjällä on kuitenkin myös tiettyä poliittista liikkumavaraa.¹⁶³
- 3) Osin kohdan 2) havaintoon perustuen näyttäisi *esimerkiksi* mahdolliselta laajentaa nykyisen MRL 191.3 §:n poikkeussäännöstä, jolla kunnan jäsenen valitusoikeus on rajattu pois *vaikutuksiltaan vähäisissä* asemakaavamuutoksissa. Eurooppaoikeudelliset (sis. Århusin sopimus) vaatimukset näyttäisivät edellyttävän ympäristöllisten muutoksenhakumahdollisuuksien turvaamista lähinnä hankkeissa, joilla voi olla *merkittäviä ympäristövaikutuksia*. Ihmisoikeussopimuksesta ei johdu tähän ainakaan selkeitä lisävaatimuksia, kunhan asianosaisten oikeudet turvataan. Kysymys kilpistyykin lähinnä kansalliseksi perustuslain tulkintakysymykseksi, jossa perustuslakivaliokunnalla tulee olemaan keskeinen rooli, jos tällaista muutosta ehdotettaisiin.
- 4) Mahdollisten valitusoikeuksien väärinkäytön näyttäisi olevan mahdollista kehittää selkeisiin valitusoikeuden väärinkäytöstilanteisiin jonkinlainen maltillinen ja rajattu

¹⁶³ Ks. luku 3.3.4.

korvausvastuu esimerkiksi oikeudenkäyntikuluja tai vahingonkorvausta koskevalla sääntelyllä taikka muulla oikeuksien väärinkäyttöä ehkäisevällä sääntelyllä.¹⁶⁴

- 5) Näyttäisi myös siltä, että MRL 191.2 §:ssä nyt varsin avoimesti säänneltyä yhdistysten yms. valitusoikeutta on eurooppaoikeudellisesta (sis. Århusin sopimus) ja ihmisoikeussopimuksenkin näkökulmasta mahdollista jossain määrin täsmentää. Eurooppaoikeudellisen sääntelyn lähtökohta on turvata mahdollisuudet vaikuttaa sellaisiin hankkeisiin, joilla voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällä hetkellä yhdistysten valitusoikeutta ei ole kansallisella tasolla rajoitettu kaavahankkeen vaikutusten perusteella, joten tässä näyttäisi olevan tiettyä liikkumavaraa. Kysymys kuitenkin kilpistyy kansallisen perustuslain tulkintaan ja siihen, mitä vaatimuksia esimerkiksi ympäristövastuusta (PL 20 §) nähdään näiltä osin valitusoikeuksille johtuvan.

Selvityksessä on toimeksiannon mukaisesti kartoitettu valitusoikeussääntelyä koskevia oikeudellisia reunaehtoja ja tehty edellä todetut johtopäätökset. Selvitys ei sisällä mahdollisia muutoksia koskevia vaikutusarvioita, eikä myöskään toimenpide- tai politiikkasuosituksia siitä, tulisiko vaiko ei edellä kuvatun kaltaisia sinänsä mahdollisia muutoksia tehdä.

¹⁶⁴ Ks. luku 2.5.3

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Ahonen, Ari*: Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Helsinki 2013.
- Aula Reserarch*: Kysely kaavoituksesta, valitusoikeudesta ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista. Helsinki 2018. Osoitteessa: <https://rt.fi/wp-content/uploads/2023/10/kuntakyselyn-tulokset-valitusoikeus.pdf>
- Civilutskottets betänkande* (Cb.) 2021/22:CU 27 (Aktivitetskravet i plan- och bygglagen) (Ruotsi)
- Departementsserien* (Ds.) 2021:36, Aktivitetskravet i plan- och bygglagen. (Ruotsi)
- Didón, Lars Uno – Magnusson, Lars – Molander, Stefan – Adolfsson, Camilla*: Plan- och bygglagen. En kommentar, Del I–II. Norstedts Gula Bibliotek. Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm 2015.
- European Court of Human Rights*: Guide on Article 17 of the Convention on Human Rights. Prohibition of abuse of rights. Updated on 31 August 2022. Strasbourg 2022. (ECHR 2022a)
- European Court of Human Rights*: Guide on Article 6 of the Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb). Updated on 31 August 2022. Strasbourg 2022. (ECHR 2022b)
- European Court of Human Rights*: Practical Guide on Admissibility Criteria. Updated on 31 august 2023. Strasbourg 2023. (ECHR 2023a)
- European Court of Human Rights*: Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. Updated on 31 August 2022. Strasbourg 2022. Osoitteessa: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG (ECHR 2022c)
- European Court of Human Rights*: Environment and the European Convention on Human Rights. Factsheet – Environment and the ECHR. Strasbourg 2023. (ECHR 2023b)
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2015.
- HE 309/1993 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi
- HE 101/1998 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 84/1999 vp* – Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

- HE 81/2006 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi
- HE 100/2009 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamiseksi
- HE 334/2014 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
- HE 29/2015 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta
- HE 251/2016 vp* – Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
- Hobma, Fred – Jong, Peter: Planning and Development Law in the Netherlands. An Introduction.* Instituut voor bouwrecht, Gravenhage 2016.
- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa, tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat.* Ympäristöministeriön raportteja 19/2023, Ympäristöministeriö, Helsinki 2013.
- Häkkänen, Martti: Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen.* Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2017.
- Häkkänen, Martti: Pakkolunastus ja eurooppalainen omaisuudensuoja. Tutkimus Suomen pakkolunastusinstituutiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.* Aalto-yliopisto, Helsinki 2023.
- Häkkänen, Martti: Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset – oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä.* Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4, Helsinki 2020.
- Injord, Frode A.: Plan- og bygningsloven med kommentarer. 1., udgave., 2. oplag,* Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo 2012.
- Kiiras, Juhani – Tammilehto, Satu: Kiinteistökehitys.* Kiinteistöalan kustannus Oy, Helsinki 2018.
- Kumpulainen, Anne: Ympäristö oikeutena.* Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2004.
- Linna, Tuula: Oikeuden väärinkäytön kieltä ja sen sovellutuksia.* Lakimies 4/2004, s. 622–638.
- Malin, Kimmo: Muutoksenhaku kaava-asioissa, hallintotuomioistuimet 2003–2006.* Ympäristöministeriön raportteja 9/2008, Ympäristöministeriö, Helsinki 2008.

- Mäenpää, Olli*: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent, Helsinki 2019.
- Mäkinen, Eija*: Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriön julkaisuja 2019:27, Helsinki 2019.
- Mäkinen, Eija*: Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueidenkäytön viranomaisrooleille. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018, Helsinki 2018.
- Mäkinen, Eija*: Kunnallisvalituksesta hallintovalitukseen kaavoituksessa? Hallitusohjelman edellyttämä selvitystyö. Ympäristöministeriön raportteja 10:2016, Helsinki 2016.
- Peltonen, Lasse – Villanen, Sampo*: Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen. Ympäristöministeriö, Helsinki 2004.
- Peltonen, Lasse, – Hirvonen, Jukka – Manninen, Rikhard – Linjama, Hannes – Savikko Riitta*: Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Suomalaisen nykytilan kartoitus. Ympäristöministeriö, Helsinki 2006.
- Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo*: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis 2004, s. 1113–1123.
- Rakennusteollisuus – RAKLI – Elinkeinoelämän keskusliitto*: Keskustelupaperi kaavoitus- ja valitusoikeusjärjestelmän tulevaisuudesta. Helsinki 2018. Osoitteessa: <https://rt.fi/wp-content/uploads/2023/10/keskustelupaperi-valitusoikeus.pdf>
- Regeringens proposition (Rp.) 2021/22:226*, Aktivitetskravet i plan- och bygglagen (Ruotsi)
- Regeringens proposition (Rp.) 2016/17:200*, Miljöbedömningar (Ruotsi)
- Regeringens proposition (Rp.) 2016/17:180*, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (Ruotsi)
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki. 2., uud. painos, Alma Talent, Helsinki 2011.
- SOU 2014:14*. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. Betänkande av PBL-överklagandetredningen. Stockholm 2014. (Ruotsi)
- Syrjänen, Olavi*: Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Rakennustieto Oy, Helsinki 2005.
- Taina, Tuire*: Järjestöjen valitusoikeuden laajentuminen ympäristöasioissa ja oikeuskäytännön kehitys. Ympäristöjuridiikka 2/2019 vp, s. 32–59.
- Tarasti, Lauri*: Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007. Ympäristöministeriö, Helsinki 2007.

Valtioneuvosto: Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

Valtioneuvosto: Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:60, Helsinki 2022.

Warsta, Matias – Ekroos, Ari: Mielenpitoita valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asiassa. Ympäristöministeriön raportteja 19:2006, Helsinki 2006.

Ympäristöministeriö: Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Suomen ympäristö 1/2014. Helsinki 2014.

Yhdistyneet kansakunnat (YK): The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. painos, Shutterstock 2014. Osoitteessa: https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf

Århusin sopimuksen toimeenpano. Suomen kuudes raportti 2021. Osoitteessa: https://aarhusclearinghouse.unece.org/sites/default/files/2021-02/2021_Finland_AC_NIR_FI_0.PDF

Oikeuskäytäntö

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1991-A-80
KHO 1999:3
KHO 25.4.2008 T 944
KHO 2020:84
KHO 2020:93
KHO 2023:88
KHO 2023:89

Korkein oikeus

KKO 2012:11
KKO 2020:15

Euroopan unionin tuomioistuimien

Tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 15.10.2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, ECLI:EU:C:2009:631

Tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 27.1.2017, Puškár Peter, C-73/16, ECLI:EU:C:2017:725

Tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987

Tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym. C-197/18, ECLI:EU:C:2019:824

Tuomio (ennakkoratkaisupyyntö) 14.1.2021, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht ja Stichting Leefbaar Buitengebied, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Ada Rossi ja muut v. Italia (päättös) (16.12.2008), no:t 55185/08, 55483/08, 55516/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08 ja 58424/08

Chapman v. Yhdistynyt kuningaskunta [Suuri jaosto] (18.1.2001), no. 27238/95

Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja (27.4.2002), no. 62543/00

L'Erablière A.S.B.L. v. Belgia (24.2.2009), no. 49230/07

Mellacher ja muut v. Itävalta (19.12.1989), no:t 105222/83, 11011/84 ja 11070/84

Naït-Liman v. Switzerland [Suuri jaosto] (15.3.2018), no. 51357/07

Perez v. Ranska [Suuri jaosto] (14.2.2004), no. 47287/99

Stichting Landgoed Steenbergen ja muut v. Alankomaat (16.2.2021), no. 19732/17

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

PeVL 29/1992 vp

PeVL 17/1994 vp

PeVL 21/1996 vp

PeVL 42/1996 vp

PeVL 38/1998 vp

PeVL 11/1999 vp

PeVL 53/2002 vp

PeVL 15/2004 vp

PeVL 33/2006 vp

PeVL 23/2009 vp

PeVL 32/2009 vp

PeVL 63/2014 vp

PeVL 68/2014 vp

PeVL 29/2017 vp

PeVL 42/2017 vp

PeVL 55/2018 vp

PeVM 25/1994 vp

Ylikansalliset ja eurooppaoikeudelliset säädösinstrumentit

Euroopan neuvoston direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, annettu 27.6.1985, 85/338/ETY sellaisena kuin se oli muutettuna 26.5.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/35/EY

Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna 11., 14. ja 15. pöytäkirjalla sekä täydennettynä 1., 4., 6., 7., 12., 13 ja 16. pöytäkirjalla (4.6.1950)

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (15.10.1985)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13.12.2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006, annettu 6.9. 2006, tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY, annettu 26.5. 2003, yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23.10.2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista

Euroopan unionin komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (2017/C 275/01)

Euroopan unionin neuvoston päätös, tehty 17.2.2005, tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeuksia päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (2005/370/EY)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01)

Århusissa 25.6.1998 tehty yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa

Ulkomaiset säädökset

Miljöbalk (1998:808) (Ruotsi)

Plan- och bygglag (2010:900) (Ruotsi)

Plan- og bygningsloven (Lov om planlegging og byggesaksbehandling) (LOV-2008-06-27-71) (Norja)